

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE LA
SUSPENSIÓN DEFINITIVA**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

MÓNICA PATRICIA ROMO LEÓN

ASESOR DE TESIS:
LIC. ALEJANDRO ALANIZ SALDAÑA



MÉXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TERCERA NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Lic. Guillermina Olguín Vargas
Directora Técnica de la Carrera de
Derecho de la Universidad Latina, S.C.
Campus Centro.

El suscrito, licenciado Alejandro Alaniz Saldaña, catedrático de esta H. Universidad, hago de su conocimiento que la alumna *Mónica Patricia Romo León*, con número de cuenta 95665619-5, ha concluido bajo la asesoría del suscrito la investigación de tesis profesional intitulada **“INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA”**, habiendo cumplido cabalmente con los requisitos metodológicos para su elaboración.

Dicho trabajo ofrece un estudio analítico en materia de suspensión definitiva, sobre todo cuando las autoridades responsables incumplen por lo que a ésta se refiere; asimismo, aborda aspectos sustanciales en un tema de suma importancia como lo es la medida cautelar que mantiene viva la materia del amparo. Por lo tanto, no existe inconveniente alguno de mi parte en otorgar mi total aprobación en la revisión del presente estudio.

Sin otro en particular, me reitero a sus apreciables órdenes para cualquier actuación o duda en cuanto a la revisión del trabajo en comento.

Atentamente



Lic. Alejandro Alaniz Saldaña
LUX VIA SAPIENTES

Universidad Latina, 11 de mayo de 2004.

**A mis padres, María Alejandra León
Maya y Juan José Romo Ramírez,
por sus sabios consejos, apoyo y amor
con lo cual me han permitido
alcanzar mis metas.**

GRACIAS

**A mis hermanas Viridiana y Perla
por inspirarme para ser mejor cada
día, las quiero mucho.**

**A Cristian, gracias por tu cariño y
apoyo incondicional, te amo.**

**A mis abuelitos, Tomas León Grande
y Alicia Maya Flores, por el inmenso
amor y cuidados que me dieron por
años.**

**Al Lic. Fernando Zapata
Por sus sabios consejos y paciencia
para la elaboración de la presente
investigación.**

**Al Lic. Alejandro Alaniz Saldaña,
por su gran ayuda para lograr
culminar esta meta.**

**A la Juez, Lic. Luz María Díaz
Barriga de Silva, por la confianza y
oportunidades depositadas en mi,
gracias.**

**A la Lic. Guillermina Olguín Vargas,
por su amistad, colaboración y
enseñanzas brindadas durante mi
carrera.**

**A Xochitl y Alicia, por su amistad
incondicional y desinteresada.**

**A la Universidad Latina, por la
enseñanza adquirida en sus aulas.**

INTRODUCCIÓN**I****CAPITULO I****ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN DEL
ACTO RECLAMADO EN MÉXICO****1**

1.1.- Constitución de Yucatán de 1840	4
1.2.- Ley de Amparo de 30 de noviembre de 1861	10
1.3.- Ley de Amparo de 20 de enero de 1869	13
1.4.- Ley de Amparo de 4 de diciembre de 1882	15
1.5.- Código de Procedimientos Federales de 1897	20
1.6.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909	23
1.7.- Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919	26
1.8.- Ley de Amparo de 10 de enero de 1936	30

CAPITULO II**SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO****35**

2.1.- Concepto de suspensión	36
2.2.- Objeto	39
2.3.- Naturaleza Jurídica	42
2.4.- Tipos de Suspensión	45
2.4.1.- De oficio o de plano	46
2.4.2.- A petición de parte (en el amparo indirecto)	50
2.4.3.- Diferencias entre suspensión de oficio y a petición de parte	52
2.5.- Clasificación de los actos de autoridad	55
2.5.1.- Actos positivos	55
2.5.2.- Actos negativos	56
2.5.3.- Actos negativos con efectos positivos	57
2.5.4.- Actos prohibitivos	58
2.5.5.- Actos futuros	60
a) Actos futuros remotos o probables	61
b) Actos futuros inminentes	61
2.5.6.- Actos consumados	62
a) Actos consumados de un modo reparable	62
b) Actos consumados de un modo irreparable	63
2.5.7.- Actos continuados o de tracto sucesivo	64
2.5.8.- Actos declarativos	65
2.5.9.- Actos consentidos	66
2.5.10.- Actos derivados de actos consentidos	68

CAPITULO III

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO	70
3.1.- Tramitación del incidente de suspensión	71
3.2.- La suspensión provisional	83
3.3.- El informe previo	86
3.4.- La audiencia incidental	89
3.5.- La suspensión definitiva	93
3.6.- Requisitos de efectividad	95
3.7.- Cumplimiento de la suspensión	105

CAPITULO IV

INCIDENTE DE REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN A LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE E INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.	111
---	-----

4.1.- Procedencia del incidente de revocación o modificación a la suspensión por hecho superveniente	112
4.2.- Tramitación del incidente de revocación o modificación a la suspensión por hecho superveniente	119
4.3.- Procedencia de la denuncia de violación a la suspensión	123
4.4.- Tramitación de la denuncia de violación a la suspensión	127
4.5.- Procedencia y formalidades del incidente de inejecución a la suspensión definitiva	129

CONCLUSIONES	140
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	144
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Es importante tener en cuenta que el juicio de amparo surgió en base a la necesidad de contar con una forma de control constitucional respecto de los actos de autoridad, así surge dentro del mismo, la figura de la suspensión del acto reclamado, cuya importancia radica primordialmente en mantener viva la materia del amparo.

Por lo cual el presente trabajo de investigación denominado “Incidente de inexecución de la suspensión definitiva”, atiende primordialmente a la necesidad de que las interlocutorias sean cumplidas y observadas por las autoridades responsables a fin de que los actos que emitieron no se ejecuten hasta en tanto se dicte la sentencia que resuelva el fondo del amparo.

Así en el desarrollo de la presente investigación primeramente se abordará lo relativo a los antecedentes históricos de la suspensión, donde observaremos la evolución que ha tenido desde la constitución de mil ochocientos veinticuatro hasta nuestros días.

Además en este trabajo se mencionaran algunas definiciones de diversos juristas con relación a la suspensión del acto reclamado, para así poder determinar la naturaleza jurídica de la misma, que nos va a conllevar a la existencia de dos clases de suspensión, de oficio y a petición de parte agraviada, cada una con sus propias características y con su propia forma de tramitación.

También es necesario advertir la clasificación de los actos de autoridad, ya que atendiendo a sus propias características particulares, se va a poder determinar si son susceptibles de ser paralizados con la suspensión.

Todo lo anterior permitirá entender cómo se lleva la tramitación del incidente de suspensión, y de dónde surge la suspensión provisional y la definitiva que deben ser debidamente cumplidas por las autoridades responsables, de manera pronta para así poder respetar el principio de celeridad que impera en materia de suspensión

En este sentido, se llegará al último capítulo, en el cual se abordará el tema de la modificación o revocación tanto de la suspensión provisional como de la definitiva, al presentarse algún hecho superveniente que le sirva de fundamento al Juez Federal para hacerlo.

Resultando también pertinente explicar lo relativo a la denuncia de violación a la suspensión, que de igual forma procede contra la provisional y la definitiva, y en la cual el juzgador determinará si las responsables han cumplido o no la suspensión, y en caso de ser fundada, se requerirá a las responsables su correspondiente cumplimiento.

Por último se tratará de la posibilidad de que en materia de suspensión se tramite un incidente de inejecución, el cual en la práctica sólo es procedente tratándose de la sentencia que resuelve el fondo de la litis; dicho incidente de inejecución tendrá como finalidad constreñir a las responsables para que cumplan de manera inmediata la suspensión definitiva, haciéndoles saber que al tener pleno conocimiento del desacato que cometieron a un mandato judicial, como lo es la respectiva interlocutoria, traerá como consecuencia sanciones que pueden ir desde una multa hasta la destitución del cargo que ocupaban antes de su incumplimiento.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MÉXICO

- 1.1.- Constitución de Yucatán de 1840
- 1.2.- Ley de Amparo de 30 de noviembre de 1861
- 1.3.- Ley de Amparo de 20 de enero de 1869
- 1.4.- Ley de Amparo de 4 de diciembre de 1882
- 1.5.- Código de Procedimientos Federales de 1897
- 1.6.- Código de Procedimientos Civiles de 1909
- 1.7.- Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919
- 1.8.- Ley de Amparo de 10 de enero de 1936

CAPITULO I

I.- ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MÉXICO.

El marco jurídico en México, a comienzos del siglo XIX fue deplorable, y por ello necesitaba un instrumento jurídico que permitiera salvaguardar a las personas de sus garantías individuales frente al excesivo poder público a cargo de los entes que ostentaban la autoridad en ese momento, es decir, requería de un auténtico medio de defensa constitucional.

Sin embargo, pese a la necesidad anterior, la desorientación que reinaba en México Independiente sobre el régimen constitucional, y político en esa época, originó diversos conflictos entre el centralismo y federalismo, lo cual llevó a la creación de la Constitución Federal de 1824. Posteriormente, con serias y diversas dificultades se da en México la Constitución Federal de 1857; la que contemplaba un capítulo de garantías individuales, estableciendo además como forma de gobierno la república representativa, democrática y federal y por primera vez hablaba de una soberanía nacional.

Ahora bien, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente en agosto de 1789, no pudo dejar de repercutir notablemente en México, por ende, la preocupación en nuestro país fue la de crear una constitución en la que contuviera garantías individuales a favor de los gobernados, en consecuencia, las mismas quedaron plasmadas en la Constitución Federal de 1857 integrada por 8 títulos y 128 artículos, que específicamente en los artículos 1º al 29 las consagraba.

Es importante, en el presente estudio el documento que formula el General Ignacio López Rayón, conocido como “Elementos Constitucionales”, en el cual se hace mención del medio de control constitucional, denominado “*el hábeas corpus*”, que regiría conforme a las disposiciones de la ley inglesa. El objeto del hábeas corpus, consistía en: “*la protección de las personas en su domicilio, en donde no podría entrar ninguna autoridad, pues éstas respetarían a todo individuo en su lugar como si se tratase de un templo sagrado*”.¹

¹ DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, “Primer Curso de Amparo”, Edal, Ediciones, S.A. de C.V., 1998, pág. 21.

Este documento conocido como “*Elementos Constitucionales*” no tuvo vigencia, pero sirvió a José María Morelos y Pavón como base para elaborar los Sentimientos de la Nación.

Como resultado del Congreso de Anáhuac, fue la expedición del primer documento político constitucional en México Independiente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de octubre de 1814, que también es conocido como Constitución de Apatzingan, en la que se establecen algunas garantías individuales como son las de libertad, propiedad, igualdad y seguridad jurídica, es decir, “*reputaba a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público que siempre debía respetarlos en toda su integridad*”.²

No obstante lo anterior, dicha constitución no brindó ningún medio jurídico para hacerlas respetar; además de que no tuvo vigencia.

El 4 de octubre de 1824, se expidió la Constitución Federal, la cual como medio de defensa constitucional instauró que “*la Suprema Corte de Justicia resolvería todas las controversias sobre violaciones a la constitución, sin especificar aspectos relativos a legitimación activa y pasiva, trámite o efectos de la resolución que se dictara en ese procedimiento*”³; dicha atribución podrá suponerse un verdadero control de constitucionalidad, pero su utilidad práctica fue nula.

De tal forma, se deduce que las constituciones federales que surgen a principios del siglo XIX, deberán encargarse de regular que la conducta del poder público no se exceda en contra de los gobernados, fijando los lineamientos fundamentales para tal objetivo, con la finalidad de que el gobernado tenga oportunidad de defenderse del poder de los gobernantes.

Así en los ordenamientos legales que a continuación abordaremos, se dan los parámetros para tramitar el juicio de amparo, y por supuesto lo relativo a la suspensión del acto reclamado. Por lo que es entonces importante conocer los antecedentes de la suspensión

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003. pág. 105.

³ DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, Op. cit. pág. 23.

del acto reclamado, para estudiar su evolución desde la primera Ley de Amparo que surge en México, hasta la Ley de Amparo vigente.

1.1.- Constitución de Yucatán de 1840

El 23 de diciembre de 1840, Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá presenta al Congreso del Estado de Yucatán, un proyecto de Constitución, en el que se encuadra como medio de defensa de la misma el juicio de amparo, sin que se advierta una regulación concreta respecto a la suspensión del acto reclamado.

Al respecto, Ignacio Burgoa Orihuela, señala que *“a pesar de que, como acabamos de decir, se descubre ya una tendencia jurídica para crear un medio protector del régimen constitucional en México, aquél no adopta aún la forma clara y sistemática con que ya se le revistió en el proyecto de Constitución Yucatán de diciembre de 1840, cuyo autor principal, sino único fue el insigne jurisconsulto y político don Manuel Crescencio García Rejón.”*⁴

Pues bien, de la exposición de motivos que presentó la comisión encargada del proyecto de la mencionada constitución de 23 de diciembre de 1840, se expresaron ideas innovadoras para un Estado naciente, adoptando un sistema federal, rompiendo relaciones con el gobierno central mexicano con motivo del surgimiento de las Siete Leyes Constitucionales de 1836; las que consistieron en: *“Los federalistas yucatecos entendieron el sistema como un pacto o convenio de asociación, por el cual los Estados soberanos de México, se unían para lograr su mutua prosperidad. Hacia 1836, con el cambio de la Constitución Federal de 1824, y su transformación en las Siete Leyes Constitucionales, cuando el Sexto Congreso se había arrogado el carácter de constituyente, se consideró por los federalistas Yucatecos que el pacto de unión se había incumplido, por lo que el Estado Soberano de Yucatán se retiraba del gobierno central mexicano para asumir sus poderes integralmente y constituirse como Estado independiente”*⁵.

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op cit, pág. 115.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Historia del Amparo en México, Tomo I, México, 2000, pp. 100 y 101.

Ideas que se encuentran plasmadas en las denominadas garantías individuales, concepto usado por vez primera, el cual estaba comprendido en los artículos 62 a 64 del proyecto de constitución, artículos que se transcriben a continuación por la importancia que tienen los que establecían lo siguiente:

“GARANTIAS INDIVIDUALES.

Artículo 62. Son derechos de todo habitante del Estado sea nacional ó extranjero:

I. No poder ser preso ni arrestado sino por decreto de juez competente, dado por escrito, y firmado, ni aprehendido por disposición del Gobernador sino en los términos indicados en las facultades de este. Exceptúase el caso de delito infraganti, en el cual puede cualquiera prenderle, presentándole desde luego á su juez respectivo.

II. No poder ser detenido por más de cuarenta y ocho horas, cuando le aprehenda su juez competente, sin proveer este el auto motivado de prisión, y recibirle su declaración preparatoria.

III. No poder tampoco permanecer preso ni incomunicado por más de seis días, sin que se le reciba su confesión con cargos, ni podérsele volver á incomunicar después de practicada esta última diligencia.

IV. No puede ser juzgado ni sentenciado por jueces establecidos, ni por leyes dictadas después del hecho que haya motivado el litigio ó la formación de su causa.

V. No poder ser obligado á hacer lo que no le mande la ley, ni á practicar lo prevenido en esta, sino del modo y en la forma que aquella determine ni á pagar contribución no decretada por la Constitución del Estado.

VI. No podérsele impedir hacer lo que las leyes no le prohiban.

VII. Poder imprimir y circular sus ideas sin necesidad de previa censura, sujetándose por los abusos que cometa, á las penas de la ley, que no podrán exceder de seis años de reclusión, ni ser de otra especie que la indicada, salvo únicamente las costas del proceso, que deberá pagar caso de ser condenado.

VIII. Poder adquirir bienes raíces rústicos ó urbanos, y dedicarse á cualquier de industria, ramo en mismos términos en que puedan hacerla los naturales del Estado.

IX. No poderse catear la casa de su habitación, su correspondencia ni papeles, sino por disposición de juez competente, dada con los requisitos que las leyes establezcan.

Artículo 63. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos Garantizados por el artículo anterior, á los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al órden judicial decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Artículo 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.”⁶

Cabe destacar que en la constitución yucateca, se sostuvo que la procedencia del juicio de amparo en contra de actos del legislador serían impugnados por contravenir cualquiera de los preceptos de la constitución, en tanto el amparo contra actos del Gobernador o Ejecutivo prosperaban por violación a una o varias garantías individuales; ello, se ve en forma clara en el artículo 53 del proyecto en cuestión, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 53. Corresponde a este Tribunal (Suprema Corte de Justicia) reunido: Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan protección, contra leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ella se hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.”⁷

En ese contexto, se observa que fue Don Manuel Crescencio García Rejón, quien contempló los derechos individuales del hombre, además de proponer un medio de control que

⁶ Ídem, Tomo II, pp. 219 y 220.

⁷ Íbidem, pág. 225.

permitiera salvaguardar los mismos o bien permitir un resarcimiento en caso de violación de dichos derechos.

Tal situación de declaración de derechos, fue resaltada por Emilio Rabasa, al destacar que *“La Ley nacional de 1824 no contenía enumeración de Derechos del Hombre, [...] Tal enumeración se halla por vez primera en un proyecto de Constitución para Yucatán, obra de don Manuel Crescencio Rejón y fechado a fines de 1840...”*⁸

Así las ideas y propuestas de Don Manuel Crescencio García Rejón fueron discutidas en el seno del Congreso y aunque claro cambiando la redacción en algunos casos y dándole otra ubicación numeraria a diversos artículos, se aprobó el 31 de marzo de 1841 quedando como sigue: De los yucatecos, artículo 1; De los ciudadanos, artículo 2 a 6; GARANTIAS INDIVIDUALES, artículo 7 a 9 (que eran los artículos 62 a 64 del proyecto de Constitución Yucateca, mismos que fueron cambiados substancialmente en su contenido); Del poder público del Estado, artículo 10; Poder Legislativo, artículo 11; Cámara de diputados, artículo 12 a 19; Cámara de senadores, artículo 20 a 26; Instalación de las cámaras y duración de sesiones, artículo 27 a 30; Formación de las leyes, artículo 31 a 35; Facultades del poder legislativo, artículo 36; Juicio político, artículo 37 y 38; Cámara erigida en jurados de acusación, artículos 39 a 41; Del poder ejecutivo, artículo 42 a 48; Facultades del gobernador, artículo 49; Restricción de facultades del gobernador, artículo 50; Del consejo del Estado, artículo 51 a 53; Facultades del consejo, artículo 54; Facultades del gobernador con intervención del consejo de Estado, artículo 55; DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DE SUS ATRIBUCIONES artículo 60 a 66; Juzgados de primera instancia en lo común y de los de guerra en lo particular, artículo 67 y 68; Jueces de hecho, artículo 69; Administración departamental, artículo 70 y 71; Prevenciones generales, artículo 72 a 79; Reformas constitucionales, artículo 80.

Pese a que la Constitución yucateca del 31 de marzo de 1841 dejó a un lado lo relativo a la suspensión, hizo mención a las garantías individuales en su artículo 7º, es decir, es la

⁸ RABASA, Emilio. “El Artículo 14 y el Juicio Constitucional”, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1993, pág. 231.

primera en regular los derechos de los gobernados, por ello a continuación veremos el contenido de mencionado artículo:

“Artículo 7. Son derechos de todo habitante del estado, sea nacional o extranjero:

1°. No poder ser preso sino por decreto o mandamiento de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del Gobernador, sino en los términos indicados en las facultades de éste. Exceptuase el caso de delito infraganti, en el cual puede cualquiera prenderle, presentándole desde luego a su juez respectivo.

2°. No poder ser detenido sin expresa orden, dada y firmada por el juez competente que le aprehenda, ni pasar la detención de veinticuatro horas sin recibirle su declaración preparatoria, ni de cuarenta y ocho sin proveer el auto motivado de su prisión.

3°. No poder tampoco permanecer preso, ni incomunicado, por más de seis días en que se le reciba su confesión con cargos, ni podersele volver a incomunicar después de practicada esta última diligencia.

4°. No poder ser juzgado por omisión, sino por el tribunal competente que establece la ley.

5°. No poder ser juzgado ni sentenciado ser jueces establecidos, ni por leyes dictadas después del hecho que, haya motivado el litigio o la formación de su causa.

6°. Poder terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros.

7°. No poder ser obligado a hacer lo que no le manda la ley, ni a practicar lo prevenido en ésta, sino del modo y en la forma que ella determine, ni a pagar contribución no decretada por el congreso del estado.

8°. No podersele impedir hacer lo que las leyes no le prohiban.

9º. Poder imprimir y circular sus ideas sin necesidad de previa censura; sujetándose por los abusos que cometa, a las penas de la ley.

10º. Poder adquirir bienes raíces, rústicos o urbanos, y dedicarse a cualquier ramo de industria.

11 º. No poderse catear la casa de su habitación, su correspondencia ni papeles, sino por disposición de juez competente, y con los requisitos que las leyes establezcan.

12 º. Pedir libre y moderadamente la observancia de la constitución y leyes.”⁹

No obstante que si bien se reguló lo concerniente al juicio de amparo, la constitución yucateca de 1841 no contempló nada de la suspensión del acto reclamado, pero dicha constitución resulta ser un importante antecedente histórico para nuestro juicio constitucional, del cual deriva la figura de dicha medida suspensiva.

Tenemos, por otra parte, que en el proyecto de la Ley Orgánica de don José Urbano Fonseca formulado bajo la vigencia del Acta de Reformas de 1847 se contempló por primera vez una alusión general de la suspensión del acto reclamado, donde Fonseca daba competencia a los magistrados de circuito para “suspender temporalmente” el acto recurrido violatorio de las garantías individuales. Sin embargo no se reguló sistemáticamente la suspensión, pero en dicho proyecto ya se observa la necesidad de regular un juicio de amparo y por otra parte una suspensión de los actos reclamados.

Al abordar el contenido de los siguientes puntos, me referiré a aquellos cuerpos legales que han reglamentado en forma expresa la suspensión del acto reclamado antes de la Ley de Amparo vigente.

⁹ Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841. Imprenta de José Dolores Espinoza, Yucatán, 1841, pp. 9 a 11

1.2.- Ley de Amparo de 30 de noviembre de 1861

El 5 de febrero de 1857, se promulgó la Constitución Federal, la cual establece al juicio de amparo como el principal medio de control constitucional, es decir, es a través del amparo que podrían los gobernados impugnar actos de autoridad y leyes para estar en aptitud de continuar de forma temporal o permanente en el goce de sus garantías individuales. En efecto, los preceptos relativos al amparo sostuvieron lo siguiente:

“Artículo 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.”¹⁰

En dichos preceptos de la Constitución de 1857, se prevé la procedencia del amparo contra actos de autoridad, tanto legislativa, como de cualquier otra índole, sean federales o estatales e, incluso, municipales.

¹⁰ TENA RAMÍREZ Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1808-1992, S.A. México, 1992, pp. 623 y 624.

De ello surge la necesidad de crear una Ley Reglamentaria que regulara al juicio de amparo, aprobando entonces un decreto el 30 de noviembre de 1861, que tuvo la calidad de “Primera Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo”, que de acuerdo con Alfonso Noriega se tituló como “*De los Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que hable el artículo 101 de la misma.*”¹¹

Esta Ley Reglamentaria del juicio de amparo de 1861, se basó en el proyecto de don Manuel Dublan, tal como consta en la sesión del 24 de julio de 1861, celebrada en el congreso de la Unión. El proyecto de Dublan y la ley promulgada en 1861, se encuentran conformadas por treinta y cuatro artículos, y aunque de manera genérica y superficial se abordó lo referente a la suspensión del acto o providencias, es decir, ya se contemplaba el hecho de que al pedir el amparo, se podría suspender el acto reclamado.

De los treinta y cuatro artículos que conformaron la Ley del 30 de noviembre de 1861, solamente el artículo 4º hace alusión a la suspensión del acto reclamado, toda vez que los demás fueron dirigidos a la competencia de los Tribunales Federales (artículos 1º, 17 y 19); el derecho de todo habitante de la República a ocurrir a la justicia federal (artículo 2º); la forma de tramitar el juicio de amparo y el modo de actuar dentro de esa instancia legal (artículos 3 a 10); la manera de dar a conocer el sentido de las sentencias dictadas por los jueces Federales (artículo 12) , los trámites a seguir para la ejecución de los fallos artículos (14, 15 y 32); el tipo de acto que puede ser reclamado ante Juez de Distrito y la tramitación de la instancia correspondiente (artículos 2, 20 a 30); la supremacía de la Constitución como rectora para solucionar los conflictos puestos al conocimiento de los tribunales (artículo 33), y la forma en que los pobres pueden presentar sus promociones (artículo 34).

Visto lo anterior, nos resulta de suma importancia conocer el artículo 4º de la ley en cuestión, al ser el primer precepto legal que plasmó lo referente a la suspensión del acto o providencia:

¹¹ NORIEGA CANTÚ, Alfonso. “Lecciones de Amparo”. Tomo I, Porrúa, S.A. de C.V., México 1993, pág. 995.

*“Artículo. 4. El Juez de distrito correrá traslado por tres días á los más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará dentro de tercero día, si debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución, excepto cuando el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo si responsabilidad”.*¹²

De lo anterior, se observa que al juez se le otorgaba el amplio arbitrio para conceder de plano al quejoso la suspensión del acto reclamado si así lo consideraba conveniente, claro siempre bajo su exclusiva responsabilidad.

Así pues, podemos considerar que lo anterior es el primer antecedente de esta institución que se da en una Ley vigente reglamentaria del juicio de amparo; la cual carecía de toda regulación ya que no explicaba cómo determinar qué debe considerarse urgente para otorgar la suspensión y mucho menos de la forma en que debía substanciarse.

Sin embargo, dicha ley no estableció la forma en que debía substanciarse dicha suspensión, ni mencionaba los casos a los cuales debían ser considerados urgentes para ser suspendidos quedando dichas determinaciones a cargo de la facultad discrecional del Juez de Distrito. Desafortunadamente dicha facultad en la práctica provocó enormes abusos del juez en relación con otorgar o no la suspensión de los actos reclamados, ya que no existía una reglamentación clara de la misma, por lo tanto, dicha ley tuvo una vida efímera y se hizo necesario reformarla en 1869.

Es concluyente que la forma en que la Ley de 1861, concebía la suspensión del acto o providencia que daba motivo a la queja, generó diversos criterios de carácter censurable por carecer de una reglamentación de tipo procedimental, más aún de los principios que debían de tomarse en cuenta para la concesión de dicha figura, sin embargo, esto no le resta el gran mérito a la mencionada ley de haberla instituido dentro del juicio de amparo ya que la misma lejos de haber quedado como una simple facultad discrecional del Juez de Distrito, ha

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., pág. 699.

adquirido a través del tiempo una gran importancia, al grado de que de la misma depende en la mayoría de los casos se mantenga viva la materia del juicio de garantías y evitar con esto conculcar los derechos que la Constitución otorga al gobernado.

Respecto de las críticas que recaían a esta ley en cuanto a que la misma era deficiente, es de estimarse que *“sin duda alguna: tenía que serlo el primer ensayo de organización y reglamentación de un estatuto nuevo, y que nuevo era no sólo en nuestro país, sino en el mundo”*.¹³

1.3.- Ley de Amparo de 20 de enero de 1869

El Congreso de la Unión, por conducto de Ministerio de Justicia expidió el 20 de enero de 1869 la “Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo”, misma que en su artículo 31 derogaba la anterior ley de 1861.

Dicho ordenamiento legal fijó de forma clara y precisa la naturaleza, y carácter del amparo y regulando la suspensión del acto reclamado en forma detallada, indicando la forma en que debía ser substanciada y por primera vez, al menos de forma tácita, hace una distinción entre la suspensión provisional y la definitiva. Esta ley se conformó con treinta y un artículos, destacando los artículos 3º, 5º 6º y 7º en relación con la figura de la suspensión.

La suspensión provisional se encontraba contemplada en el párrafo segundo del artículo 3º que establecía:

“Artículo 3. El juez de primera instancia el de distrito de demarcación en que se ejecutó ó trate de ejecutarse la ley ó acto que motive el recurso de amparo.

*El Juez podrá suspender provisionalmente el acto emanado de la ley o de la autoridad que hubiese sido reclamado.”*¹⁴

¹³ ROJAS Y CARGIA, “El amparo y sus Reformas”, Edición 1907, pag. 72.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. cit., pag. 310.

Así la suspensión se otorgaba en caso de urgencia notoria, tal y como se advierte del artículo 5° de la presente ley en mención:

“Artículo 5. Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de la ley o acto que le agravia, el juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre el punto al promotor fiscal, que tiene la obligación de evacuarlo dentro de igual término. Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión a la mayor brevedad posible, y con el solo escrito del actor.”¹⁵

Por su parte la suspensión definitiva se negaba o se concedía cuando el Juez de Distrito ya hubiese oído al quejoso, a la autoridad responsable y al promotor fiscal.

El artículo 6° de la Ley de Amparo de 1869 contenía a su vez una regla referente a la concesión de la suspensión del acto reclamado, a lo cual el mismo indicaba:

“Artículo 6°. Podrá dictar la suspensión del acto reclamado, siempre que esté comprendido en alguno de los casos de que habla el artículo 1° de esta ley.”¹⁶

Por último el artículo 7° nos mencionaba la responsabilidad que contraían las autoridades responsables cuando no acataran la resolución que hubiese concedido la suspensión ya sea provisional o definitiva al quejoso, tal y como se advierte a continuación:

“Artículo 7°. Si notificada la suspensión del acto reclamado á la autoridad que inmediatamente está encargada de ejecutarlo, no se contuviere ésta en su ejecución, se procederá como lo determinan los artículos 19, 20, 21 y 22, para el caso de no cumplirse la sentencia definitiva”¹⁷

De lo anterior, se puede deducir, que en esta ley la concesión de la suspensión dejó de ser una potestad netamente exclusiva del Juez de Distrito, como lo concebía la Ley Orgánica

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., pág. 699.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. cit., pág. 310.

¹⁷ Ídem, pág. 310.

de 1861, en virtud de que ya podía ser solicitada a petición de parte, además de contemplar una clasificación y diferencia entre suspensión provisional y definitiva, así como la forma en que debía substanciarse el procedimiento, y por primera vez se observan los lineamientos a seguir para obtener el cumplimiento de la suspensión solicitada.

Pese a las aportaciones vertidas por la Ley de 1869, respecto de la suspensión del acto reclamado, encontramos que el trámite a seguir para dictar la interlocutoria respectiva, así como el procedimiento para obtener el cumplimiento de la suspensión tuvieron algunas fallas, toda vez que no es explícita en relación a cuáles son los casos que tiene que valorar el juez federal para otorgar la suspensión, dado que la ley mencionada refiere a los supuestos comprendidos en el artículo 1° de la misma, sin mayores explicaciones.

Al respecto el maestro Alfonso Noriega dice que *“Basta la lectura de los artículos transcritos, para concluir que si bien es indudable que contienen principios más explícitos sobre la suspensión del acto reclamado, al igual que la primera Ley de Amparo, carecía de preceptos que determinaran las reglas pertinentes para concederla, toda vez que el artículo 6°, de manera vaga, previene que para conceder dicha suspensión el juez debería tener en cuenta si el caso estaba comprendido en el artículo 1° de la ley, que por otra parte se concretaba a reproducir el artículo 101 de la constitución...”*¹⁸

En ese contexto, la falta de un criterio entre los jueces de distrito para conceder la suspensión del acto reclamado provocó que esta figura se aplicara de manera irregular; por ello con las anomalías existentes y con las necesidades surgidas en la vida diaria de México motivaron la creación de otra ley de amparo que regulara en forma precisa la suspensión.

1.4.- Ley de Amparo de 4 de diciembre de 1882

Como se observa de lo expuesto hasta este momento, México se encontraba en una etapa inicial de crear normas legislativas que se encargaran de regular la protección

¹⁸ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Op. cit., pág. 995.

constitucional de las garantías individuales, así el 14 de diciembre de 1882 se expidió la tercera Ley de Amparo denominada como Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, como producto de un largo proceso legislativo para su elaboración, el cual comenzó el 4 de octubre de 1877, con la sesión celebrada en la Cámara de Diputados que tenía como finalidad reformar la anterior Ley Orgánica de 1869, proceso que culminó con la citada Ley de Amparo.

Ahora bien, en materia de suspensión, esta ley fue más precisa que las dos anteriores, al grado que destinó un capítulo propio para regularla. Esta ley de 1882, consta de 83 artículos, destinándose el capítulo III a reglamentar la suspensión del acto reclamado, quedando comprendida dentro de los artículos 11 al 19.

Antes de analizar el Capítulo III de la ley de 1882, debemos mencionar que fuera de ese capítulo encontramos diversos artículos que regulan la figura de la suspensión, como los artículos 4º, 8º, 39, 64 al 67, que regulaban respectivamente lo siguiente: el 4º otorga la facultad a los jueces letrados de recibir la demanda de amparo y suspender el acto reclamado en caso de no existir jueces de distrito en los lugares en que se encuentren a aquellos; en el 8º se establecen los lineamientos a que deberá sujetarse la petición del amparo y de la suspensión del acto materia de la queja; cuando el actor encontrare algún inconveniente en la justicia local, caso en el cual podrá hacer uso del telégrafo; el artículo 39 por su parte da injerencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer en revisión de todos los procedimientos del inferior y especialmente del auto en que se haya negado o concedido la suspensión, y del artículo 64 fracción I al 67 regulan la responsabilidad de los jueces de distrito por lo que respecta a la suspensión del acto reclamado.

Hecho lo anterior, se procede al análisis de los artículos que comprenden el Capítulo III denominado “De la suspensión del acto reclamado”, y que a la letra disponían:

“Artículo 11. El Juez puede suspender provisionalmente el acto emanado de la ley ó de la autoridad que hubiere sido reclamado. Cuando el quejoso pida la suspensión, el juez, previo el informe de la autoridad ejecutora que rendirá dentro de veinticuatro horas,

correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, quien tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término. En casos urgentísimos, aun sin necesidad de estos trámites, el juez puede suspender de plano el acto reclamado siempre que sea procedente la suspensión conforme á esta ley.

Artículo 12. Es procedente la suspensión inmediata del acto reclamado, en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de ejecución de pena de muerte, destierro ó alguna de las expresamente prohibidas en la Constitución federal.

II. Cuando sin seguirse por la suspensión perjuicio grave á la sociedad, al Estado ó á un tercero, sea de difícil reparación física, legal ó moral el daño que se cause al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

Artículo 13. En caso de duda, el juez podrá suspender el acto si la suspensión solo produce perjuicio estimable en dinero y el quejoso da fianza de reparar los daños que se causen por la suspensión; cuya fianza se otorgará á satisfacción del juez y previa audiencia verbal del fiscal.

Artículo 14. Cuando el amparo se pida por violación de garantía de la libertad personal, el preso, detenido ó arrestado, no quedará en libertad por solo el hecho de suspenderse el acto reclamado; pero sí á disposición del juez federal respectivo, quien tomará todas las providencias necesarias al aseguramiento del quejoso, para prevenir que pueda impedirse la ejecución de la sentencia ejecutoria. Concedido el amparo por dicha ejecutoria de la suprema corte, el preso, detenido ó arrestado quedará en absoluta libertad; y negado el amparo, será devuelto á la autoridad cuyo acto se reclamó. En caso de que se trate de individuos pertenecientes al ejército nacional, el auto de suspensión será notificado al jefe u oficial encargado de ejecutar el acto, y por la vía más violenta y por conducto del ministerio de la guerra, á fin de que éste ordene que el promovente permanezca en el mismo lugar en que pidió amparo, hasta que se pronuncie la sentencia definitiva.

Artículo 15. Cuando la suspensión se pida contra el pago de impuestos, multas y otras exacciones de dinero, el juez podrá concederla; pero decretando el depósito en la misma oficina recaudadora, de la cantidad de que se trate, la cual quedará a disposición de dicho juez para devolverla al quejoso ó á la autoridad que la haya cobrado, según que se conceda ó niegue el amparo en la ejecutoria de la suprema corte.

Artículo 16. Mientras no pronuncie sentencia definitiva, el juez puede revocar el auto de suspensión que hubiere decretado, y también puede pronunciarlo durante el curso del juicio, cuando ocurra algún motivo que haga procedente la suspensión en los términos de esta ley.

Artículo 17. Contra el auto en que se conceda ó niegue la suspensión cabe el recurso de revisión ante la suprema corte, pudiendo interponerse por el quejoso ó por el promotor fiscal, quien necesariamente deberá hacerlo cuando la suspensión sea notoriamente improcedente y afecte los intereses de la sociedad. La corte, en vista del ocurso respectivo y con el informe justificado del juez, resolverá definitivamente y sin ulterior recurso, sobre este punto. Esto no impide que la misma corte pueda exigir, aun de oficio, la responsabilidad en que el juez haya incurrido, sujetándolo al magistrado de circuito respectivo, según lo determina el art. 39. El ocurso en que se pida la revisión se elevará á la corte, por conducto del juez, quien está obligado á remitirlo con su informe por el inmediato correo. En casos urgentes la revisión puede pedirse directamente á la corte, por la vía más violenta.

Artículo 18. Es de la más estrecha responsabilidad del juez, suspender el acto que es objeto de la queja, cuando la ejecución de éste sea irreparable y se consuma de tal modo, que no se puedan después restituir las cosas al estado que tenían ántes de la violación constitucional.

Artículo 19. Para llevar á efecto el auto de suspensión, el juez procederá en los términos ordenados en esta ley para la ejecución de las sentencias.”¹⁹

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Opc. cit. Tomo IV. pp. 621, 622 y 623.

De los preceptos legales transcritos se advierte que el artículo 11 instituyó las dos formas en que debía seguirse la suspensión, a saber, de oficio (de plano), o a petición de parte agraviada, señalando además la exigencia a la autoridad ejecutora de que rindiera un informe previo en relación al acto o actos reclamados dentro del término de veinticuatro horas.

Por su parte Fernando Vega, al comentar respecto al numeral en comento indica que *“Nos fundamos para suponer conferida esa facultad de oficio, á los Jueces Federales, en la palabra puede de que usa la ley, porque conferida en esos términos, parece entrañar una facultad potestativa, de que el funcionario hará ó no uso, según se lo aconseje su criterio, y nos fundamos también, en que, sin esa facultad potestativa, habría casos en que una omisión por parte del quejoso, podría dejar al juicio sin materia.”*²⁰

Por su parte el artículo 12 de la ley de Amparo de 1882, hace referencia a dos hipótesis en que resulta procedente la concesión de la suspensión: 1) cuando sea imposible la restitución del quejoso en el derecho reclamado (fracción I); y 2) cuando sea de difícil reparación el daño causado al quejoso con la ejecución del acto reclamado (fracción II).

Así tenemos que el artículo 13 establecía que en caso de duda el juez podía suspender siempre y cuando el quejoso diera fianza bastante para reparar los daños y perjuicios que se pudieren ocasionar con la concesión de dicha medida cautelar, de igual forma resultaba cuando la suspensión se concediera contra el pago de impuesto y multas (art. 15) donde se le exigiría al quejoso un depósito ante la oficina recaudadora de la cantidad correspondiente, la cual quedaba a disposición del juez, el cual la devolvería a la parte que se le hubiere concedido el amparo.

Asimismo el artículo 14 aborda por primera vez el amparo en materia penal, ya que en las anteriores leyes no se había tocado dicha cuestión, y al efecto nos indica que en caso de privación de la libertad personal, puede ser concedida la suspensión, claro con sus providencias necesarias.

²⁰ VEGA, Fernando. “Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales 1883”. Porrúa, S.A. de C.V., México 1987, pag. 68

Otro acierto innovador lo constituye el artículo 16, el cual da la pauta al juez de revocar el auto de suspensión dictado, cuando ocurran hechos supervenientes.

Un aspecto importante también lo constituye el artículo 17, el cual otorga la posibilidad de combatir el auto que conceda o niegue la suspensión mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte siempre y cuando sea procedente y afecte los intereses de la sociedad, que al efecto Alfonso Noriega Cantú afirma *“El artículo 17 por primera vez concedió un recurso para combatir el acto en que se concediera o negara la suspensión y este recurso fue la revisión, que se trataba ante la Suprema Corte de Justicia”*²¹

Grosso modo el artículo 18 plasmaba la responsabilidad que tiene el juez de suspender el acto reclamado cuando su ejecución fuere irreparable y de consumarse no se pudieren restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Finalmente tenemos al artículo 19, que remite al juez para hacer cumplir el auto de suspensión de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo de 1882.

1.5.- Código de Procedimiento Federales de 1897

Continuando con el proceso evolutivo del incidente de suspensión, tenemos que el seis de octubre de 1897 se expidió el Código de Procedimientos Federales, el cual dentro de sus diversas finalidades, se comisionó de reglamentar lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, siendo así, dicho Código es considerado como la cuarta Ley de Amparo.

Este ordenamiento legal comprendió en la sección V, lo relativo a la figura de la suspensión, específicamente en los artículos 783 a 789, disposiciones que en algunos casos fueron similares a las contempladas en la ley reglamentaria de 1882.

²¹ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Op. cit., pág. 995.

De esta manera lo previsto en el artículo 12 de la ley anterior, pasó a ser el artículo 784 del código en comento y en el cual se incluyó como fracción segunda lo que preveía el artículo 18 de aquella, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 784. Es procedente la suspensión del acto reclamado:

I. Cuando se trate de la pena de muerte, destierro y demás prohibidas expresamente por la Constitución Federal.

II. Cuando se trate de algún otro acto cuya ejecución deje sin materia el juicio de amparo, sea físicamente porque imposible restituir las cosas a su anterior estado.

III. Cuando sin seguirse por la suspensión, perjuicio o daño a la sociedad, al Estado o a un tercero, sean de difícil reparación los que se causen al agraviado con la ejecución del acto”.²²

En tanto el artículo 11 de la ley anterior, es equiparable al artículo 785 el cual prevé el procedimiento que habrá de seguir el juez para resolver respecto de la suspensión solicitada.

Por su parte la facultad que tenía el juez (art.13) para suspender un acto y exigir garantía cuando se causaran daños y perjuicios por la concesión de dicha medida fue establecida en el artículo 787 del código en comento.

Es ese grado de similitud se encuentran los artículos 788, 789, 790, 791 a 797 del Código de 1897, los cuales son equiparables a los artículos 14, 15, 17, 17 y 19 de la Ley de Amparo de 1882. El Código de Procedimientos Federales de 1897, si bien es cierto que adoptó sin grandes modificaciones los preceptos establecidos en la Ley de 1882, también resulta cierto que este código fue el precursor de lo que conocemos como incidente de suspensión, y la forma en que debía iniciarse, tal y como se advierte de los artículos 783 y 780 que a la letra dicen:

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. cit., Tomo V, pág. 26.

“Artículo 783. El incidente sobre suspensión dará principio con la copia de la demanda á que se refiere el artículo 780; concluido, se unirá al juicio de amparo cualquiera que sea el estado de éste.”

“Artículo 780. Cuando se pida en el escrito de demanda la suspensión del acto reclamado, deberá exhibirse una copia simple de dicho escrito, firmada también por el que promueve, á fin de que se forme el incidente de suspensión.”²³

Por otra parte, en la codificación en comento, en el artículo 791 se consigna la ejecución de la suspensión, aun y cuando se haya interpuesto recurso de revisión ante la Suprema Corte.

También resulta importante señalar que el numeral 793 de este código, otorgó la posibilidad de interponer el recurso de revisión a una nueva figura en el juicio de amparo “al tercero perjudicado”, el cual constituía la parte contraria al agraviado en una contienda judicial.

La forma en que debía interponerse el recurso de revisión era de manera verbal ante el juez de Distrito al momento en que se notificara el auto, o bien, por escrito dentro de tercer día si se presentara directamente ante la Suprema Corte de Justicia, agregando el tiempo de acuerdo a las distancias (art.794), una vez interpuesto, el juez remitía a la Corte el incidente: sin embargo en casos urgentes la revisión podía solicitarse a la Corte por la vía telegráfica, ordenando al juez por la misma vía, la remisión del incidente (art.795). Para concluir, se otorgaba a la Corte un término de cinco días para confirmar, revocar o reformar el auto del juez (art. 796).

Por último cabe resaltar, que una de las nuevas modalidades establecidas en este código fue el artículo 798, el cual contempla que la suspensión no era procedente contra actos de carácter negativo:

²³ Ídem, pp. 25 y 26.

“Artículo 798. No cabe suspensión de actos negativos. Son negativos, para los efectos de este artículo, aquellos en que la autoridad se niegue á hacer alguna cosa.”²⁴

Al respecto Noriega Cantú, señala que *“la única norma que constituyó una novedad y que continúa vigente en la doctrina y en la jurisprudencia es la consignada en el artículo 798 que declaro que no procedía la suspensión, cuando se tratara de actos negativos que, según fueron expresamente definidos, desde entonces, eran aquellos en que la autoridad niegue a hacer una cosa”*.²⁵

La importancia, así de este código no sólo radica en las diversas disposiciones creadas a fin de regular la suspensión del acto, sino en que fue precisamente el primero que contempló la formación de un incidente de suspensión, el cual correría por cuerda separada de expediente principal, a fin de que cada uno resolviera lo procedente de acuerdo a la naturaleza del asunto, donde además ya podía hacer valer sus derechos una nueva figura jurídica conocida como tercero perjudicado, figura que hasta en el código en comento, no se encontraba contemplada.

1.6.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909

Este ordenamiento legal surgió a fin de reglamentar la suspensión del acto reclamado fue el Código Federal de Procedimientos Civiles promulgado el día 26 de diciembre de 1908, el cual entró en vigor a partir del 15 de febrero de 1909, derogando así las leyes de procedimientos federales en el ramo civil, anteriores a esta fecha.

Sobre el tema del código referido, cabe mencionar el comentario que el maestro Burgoa formula al respecto: *“Dicho cuerpo de leyes también incluye en su articulado al juicio de amparo; mas si los autores del ordenamiento que en esta materia le precede, o sea, el de 1897, con toda razón consideraron lógico y pertinente insertar la reglamentación del juicio de amparo, por ser éste un procedimiento federal, en cambio se cometió un serio absurdo al involucrar en el Código Federal de Procedimientos Civiles la normación adjetiva de dicha*

²⁴ Ibidem, pág. 27.

²⁵ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Op. cit., pág. 1002

materia, pues el amparo nunca es un procedimiento civil, sino de carácter constitucional que puede versar sobre distintas y diferentes materias jurídicas (civiles, penales, administrativas, etc.). Las disposiciones que sobre el amparo contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 son más precisas que las del ordenamiento anterior, principalmente por lo que se refiere al concepto de tercero perjudicado y a la suspensión del acto reclamado, estableciendo que ésta procede de oficio y a petición de parte en sus distintos casos.”²⁶

El nuevo código de 1909, tuvo como finalidad corregir los defectos producidos por las legislaciones anteriores, que en materia de amparo existieron y además eliminar todos aquellos preceptos que no se adecuaban ya a las necesidades sociales que imperaban en ese momento, así por ejemplo, trata de establecer reglas más sistemáticas que regularan la suspensión del acto reclamado.

Así encontramos la reglamentación de la suspensión en el Título II, sección VI del Capítulo VI del código en comento, en específico de los artículos 708 al 727, de los cuales se analizaran únicamente aquellos que aportan alguna novedad a la figura de la suspensión.

En ese orden, encontramos al artículo 708, el cual de manera expresa señala la clasificación de la suspensión considerando su procedencia de oficio o a petición de parte, “[...] *novedad que fue una preparación necesaria para fijar de un modo claro y metódico las diferentes clases de suspensión que deberían admitirse en el juicio de amparo.*”²⁷

Por su parte los artículos 710 y 711 establecían que fuera de los casos en que procedía conceder la suspensión de oficio, encontrábamos la suspensión a petición de parte agraviada, en los cuales era menester que la solicitara el agraviado y sin que causare daño o perjuicio a la sociedad, al estado o a un tercero, y sea de difícil reparación los que se causen al mismo agraviado con la ejecución del acto.

²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., pp. 140 y 141.

²⁷ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Op. cit., pag. 1002

Asimismo en el artículo 712, se introduce una novedad de singular importancia, y con la pretensión de cortar el pretendido abuso que se hacía del amparo, mismo que consiste en establecer la contrafianza por la cual quedaba sin efecto la suspensión concedida, a excepción hecha de la concedida en materia penal, pues con ella se garantizaba por un tercero el restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y de pagar los daños y perjuicios que por haberse suspendido el acto reclamado se causarían.

Además encontramos que en el numeral 713 del código en cuestión se regula la suspensión provisional del acto reclamado, la cual podía ser otorgada en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, con el fin de que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaran, durante el término de setenta y dos horas.

Otras de las formalidades agregadas en el código, fue la establecida en el artículo 714 donde al ser solicitada la suspensión por el agraviado, se le requería que acompañara dos copias simples más de la demanda de amparo para que fueran cotejadas por la secretaria del juzgado y una de ellas fuera remitida a la autoridad responsable al solicitarle su primer informe, en tanto la otra copia era para dar inicio al incidente de suspensión, el cual se llevaría por cuerda separada.

En este orden de ideas, el artículo 716 establecía que el juez, previo informe rendido por la autoridad ejecutora, la cual tenía que hacerlo dentro del término de veinticuatro horas, oía dentro de igual término al agente del Ministerio Público, y dentro de las siguientes veinticuatro horas resolvería lo conducente. Además se establece la presunción de certeza de los actos reclamados en caso de que la autoridad fuera omisa en rendir su informe; siendo lo anterior la forma en que el referido código consignaba la tramitación del incidente de suspensión.

Los artículos subsecuentes hacían referencia a la suspensión del acto reclamado en diferentes materias, verbigracia, en materia fiscal se concedía la suspensión previo depósito de la cantidad correspondiente ante la oficina recaudadora (art. 717), en materia penal se incluyó

la facultad otorgada al juez de distrito respectivo, consistente en poner al quejoso en libertad bajo caución, si procediere legalmente (art.718).

En tanto, el artículo 721 reitera la posibilidad de modificar o revocar la suspensión por hechos supervenientes, siempre y cuando no se pronunciara sentencia definitiva.

Finalmente, el contenido de los artículos 723 a 726 hacían referencia a la procedencia y tramitación del recurso de revisión previsto en el ley de 1889, retomando casi textualmente lo establecido en el código comentado en el punto anterior, es decir, sin realizar modificación alguna de importancia radical. Este ordenamiento fue el último en tener vigencia durante la constitución de 1857.

Como podemos observar, con cada creación de nuevos ordenamientos legales se buscaba regular de forma más precisa tanto el juicio de amparo como la suspensión del acto, así el Código de 1909, ya de forma expresa, hace mención a una clasificación de la suspensión, de oficio o a petición de parte, la cual perdura en la Ley de Amparo vigente y de los cuales hablaremos en el correspondiente capítulo; siendo así procedente requerir informe a las autoridades responsable a fin de estar en posibilidad de resolver la suspensión definitiva, derivado de lo cual en caso de que alguna responsable no rindiera su correspondiente informe no obstante esta debidamente notificada y emplazada para ello, se estableció la posibilidad de una presunción de certeza de los actos reclamados a las mismas.

1.7.- Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919

Cabe precisar, que el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Federal, con lo cual dejo de tener vigencia la Constitución de 1857. Así bajo la vigencia de la Constitución de 1917, se expidió la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal del 18 de octubre de 1919, la cual fue la sexta reglamentaria del juicio de amparo y la primera creada a partir de la vigencia de la Constitución de 1917. Esta ley contempla al juicio de amparo dentro de los artículos 103 y 107, los cuales transcribiremos sólo lo concerniente a la figura de la suspensión del acto reclamado:

“Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II Por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”

“Artículo 107. Todas las controversias de que hable el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal, al comunicarse la interposición del amparo, y en su materia civil, mediante fianza que dé el quejoso, para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto, si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable, cuando se trate de amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, en cuyo caso el agraviado le comunicará, a la propia autoridad responsable, dentro del término que fije la ley y bajo protesta de decir verdad, la interposición del amparo acompañando dos copias de la demanda, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito:

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, se reclamarán ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

...

*XVII. la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y...*²⁸

Con la lectura de los preceptos antes transcritos, podemos observar la gran necesidad de legislar más específicamente el juicio de amparo y por supuesto de la suspensión del acto reclamado.

Si bien la presente ley se denominó Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, la realidad es que se encargó de regular lo relativo a los artículos 103 y 107, y en un plano secundario lo concerniente al artículo 104, el cual comprendía lo referente al recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón por la cual la ley de 1919, adoptó en su denominación al artículo 104, pues el recurso de súplica no estuvo incluido en la Constitución de 1857, sino tal medio de impugnación fue una creación de la Constitución de 1917.

Dicha ley reglamentaria de los artículos 103 y 104, destinó el Capítulo VII, para regular la figura de la suspensión del acto reclamado, comprendiendo del artículo 51 al 69; además esta ley conservó grandes aspectos del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, como por ejemplo, el artículo 53 reprodujo lo previsto en el código anterior, en cuanto a

²⁸ TENA RAMÍREZ Felipe. Op. cit. pp. 860, 861 y 862

la forma en que procedía el otorgamiento de la suspensión, de oficio o a petición de parte, siendo procedente la primera según lo establecido en el artículo 54, al igual que el artículo 704 del código de 1909, cuando se trataba de la pena de muerte, destierro, algún otro acto violatorio del artículo 22 constitucional, o bien, de algún otro acto que de llegar a consumarse sería imposible restituir al quejoso de la garantía violada.

En tanto, lo referente al artículo 55 de la ley comentada, se recopiló lo referente a los principios conforme a los cuales era procedente otorgarse la suspensión a petición de parte, (señalados en los artículos 710 al 712 del ordenamiento expuesto en el punto anterior), previendo nuevamente que se concedería: a) siempre que no se siguiera con ello daño o perjuicio al estado o a un tercero, fueran de difícil reparación los que se causen al agraviado con la ejecución del acto, o bien, b) cuando el quejoso otorgara fianza suficiente a fin de garantizar los posibles daños y perjuicios que se ocasionaren con la concesión de la suspensión; quedando tal medida cautelar sin efecto, si el tercero perjudicado otorgara la respectiva contragarantía.

Respecto de la suspensión concedida en casos urgentes y de notorios perjuicios al quejoso, ordenándose que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban durante el término de 72 horas, fue comprendido en el artículo 56, casi de forma textual como lo contemplaba el artículo 713 del Código de 1909.

Expuesto lo anterior, es conveniente resaltar aquellas nuevas aportaciones relevantes que se hicieron a la suspensión del acto reclamado, como por ejemplo, el artículo 51 de la ley en comento, se refirió a la procedencia y procedimientos llevados a cabo en el amparo directo, tal y como se advierte a continuación:

“Artículo 51. Cuando el amparo se pida contra sentencia definitiva en juicios penales o civiles, la autoridad responsable suspenderá la ejecución de la sentencia tan pronto como el quejoso le denuncie, bajo protesta de decir verdad, haber promovido el amparo dentro del término que se fija para interponer este recurso, exhibiendo con la denuncia tres copias exactas de la demanda de amparo, de las cuales una se agregará a los actos

respectivos, otra se mandará entregar al colitigante del quejoso si el asunto fuere civil, o a la parte civil, cuando lo hubiere, si el asunto fuere penal, y la otra se entregará al Agente del Ministerio Público que haya ejercido la acción penal en los asuntos de este orden.”²⁹

Por su parte el artículo 58, alude a la forma de actuar al estar frente a la suspensión de oficio, ya sea que fuere presentada por escrito, o bien, por vía telegráfica, cuya concesión tuviera por objeto la defensa de la vida de una persona al ser privada por alguna autoridad o contra penas infames de mutilación, marcas, azotes, palos o tormentos; además la petición por vía telegráfica era de carácter gratuito, incluyendo así sanciones a las oficinas telegráficas de tipo penal en caso de incurrir en infracción a dicha disposición

Por su parte el artículo 59 de esta Ley introdujo un nuevo acto procesal consistente en una audiencia incidental, en la cual recibido el informe de la autoridad ejecutora, y oyendo al quejoso, al Agente del Ministerio Público y al colitigante o parte civil o tercero perjudicado, si se presentaren a la audiencia, el juez resolvería si era procedente o no la concesión de la medida suspensiva.

Sobre el tema el maestro Ignacio Burgoa Orihuela ha expresado diciendo *“Por lo que concernía al procedimiento en que se substanció el incidente de suspensión en el amparo indirecto, la Ley de Amparo de 1919 difería del seguido de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, por cuanto que aquella introducía un acto procesal mas, cual era la audiencia incidental...”*³⁰

1.8.- Ley de Amparo de 10 de enero de 1936

Como fruto de la experiencia acumulada durante 75 años es que se expide este documento que constituye la segunda Ley de Amparo a partir de la Carta Magna de 1917, y séptima desde la Constitución de 1857, quedando así derogada la Ley Reglamentaria de 1919.

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. cit., Tomo V, pág. 672.

³⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., pág. 701.

Al respecto Carlos Arellano García, menciona: “...*esta ley ha sufrido numerosas reformas y adiciones e incluso ha sido reformado su nombre durante su vigencia, que se extiende hasta nuestros días.*”³¹

En esta nueva ley, se suprimió en su denominación del artículo 104 constitucional, que regulaba el recurso de súplica y en consecuencia se introdujo en su nombre el artículo 107 de la Constitución de 1917. Esta ley regula lo referente a la suspensión del acto reclamado ante los juzgados de distrito en el Título Segundo, Capítulo III comprendiendo de los artículos 122 a 144, así se advierte como nueva aportación el hecho de que por primera vez se regula de forma separada la suspensión del acto reclamado para el amparo indirecto como para el amparo directo.

Cabe aclarar que la ley en comento si bien implementó algunas novedades referentes al juicio de amparo, por lo que respecta al incidente de suspensión del acto reclamado siguió en términos generales los mismos lineamientos de la ley de 1919, así abordaremos la importancia de la figura de la suspensión en amparo indirecto.

La ley de 1936, ratifica que la suspensión podrá decretarse de oficio o a petición de parte agraviada (artículo 122) en los casos de la competencia de los jueces de distrito, siendo procedente la primera, de conformidad con la fracción I y II del artículo 123, en los mismos casos que la ley anterior se contemplaba, anexándose a la lista de la fracción I la figura de la deportación y aquellos actos que importaran peligro de privación de la vida, previendo además el mismo artículo que la suspensión se decretara de plano en el mismo auto en que admita la demanda, notificándole a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento.

En este orden de ideas, el artículo 124 establece que para otorgar la suspensión debe ser a petición de parte agraviada; además otro requisito para otorgarla “... *consiste en que no se causare por ello daño o perjuicio a la sociedad o al estado, que tradicionalmente había existido hasta la ley de 1919, cambio su redacción para sustituirse por lo conceptos de interés*

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, pág. 149.

*general y contravención de disposiciones de orden público, mucho más abstractas y difíciles de aplicar en la práctica.”*³²

Incorporándose a los dos requisitos anteriores, uno mas para otorgarla, consistente en que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado sean de difícil reparación y, también prevé la obligación del juez de distrito para fijar la forma en que deberán quedar las cosas, con el propósito de conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 125 y 126, respectivamente, se conserva la obligación del quejoso de otorgar garantía para que pueda surtir efectos la suspensión, así como el derecho del tercero perjudicado para otorgar contragarantía, señalándose por vez primera, las erogaciones que deben comprenderse como gastos hechos por el quejoso al momento en que el tercero cubra dicha caución.

En cuestión de garantía y contragarantía se instituye que no se admitirá contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, ni en el caso de que con motivo de la suspensión se puedan afectar derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, de conformidad con el artículo 127.

Se crea el procedimiento que deberá seguirse para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías, situación procesal que esta contenida en el artículo 129.

Por su parte, el numeral 131, retoma lo relacionado con la audiencia incidental, otorgando a las partes la facultad de ofrecer las pruebas documentales y de inspección ocular que estimaran convenientes, asimismo se contempla la posibilidad de que la autoridad responsable rinda su informe vía telegráfica, así como la presunción de certeza en caso de que la responsable fuera omisa en rendir su respectivo informe previo (artículo 132).

³² Ídem, pág. 1006

Además en el artículo 132 de la ley en comento, se incluye la posibilidad de que en el caso en que la autoridad o autoridades responsables no rindan su informe previo en el plazo concedido no obstante estar debidamente emplazadas, si bien se podrá llevar a cabo la audiencia, también la autoridad podrá incurrir en una corrección disciplinaria que le será impuesta por el juez de distrito, sin embargo en la práctica dichas correcciones no son aplicadas.

En tanto, el artículo 133 establece que en caso de existir autoridades foráneas, es decir, que residan fuera de la jurisdicción de la residencia del juez de distrito, y no puedan rendir el informe con la debida oportunidad, se podrá celebrar la audiencia por las autoridades residentes del lugar, a reserva de posteriormente celebrar por las foráneas, donde el juez de distrito en atención a los nuevos informes podrá revocar o modificar lo resuelto en la primera.

En este orden, encontramos que el artículo 134 incluye la posibilidad de que al celebrar la audiencia establecida en los artículos 131 y 133 de la Ley de Amparo, puede quedar sin materia de probarse fehacientemente que ya se resolvió la suspensión definitiva en otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso o por otra persona en su nombre o representación, contra el mismo acto y contra las mismas autoridades, ante otro juez de distrito.

Asimismo, esta nueva ley comprende la posibilidad de conceder la suspensión contra el cobro de contribuciones, la cual surtirá efectos previo depósito de la cantidad adeudada ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa o municipio que corresponda (artículo 135), aunado a que en dicho numeral establece las variantes en los cuales no será exigible tal garantía.

Subsistió en el artículo 136 lo previsto en el numeral 60 de la legislación anterior, relativa a la suspensión por afectaciones a la libertad cuando se originen en un proceso penal: señalándose como nueva hipótesis de afectación, aquellos actos emitidos o provenientes de autoridades administrativas; incluyendo también que tratándose de órdenes de privación de la libertad contra la parte quejosa, el juez estará facultado de obligar a comparecer a la autoridad responsable a fin de que cumpla con las órdenes de libertad emitidas por él (juez).

El artículo 139 en su primera parte retomó lo comprendido en el artículo 62 de la ley de amparo anterior, incorporando el hecho de que si el quejoso no cumpliera con los requisitos exigidos en la suspensión concedida, ésta podrá dejar de surtir sus efectos.

“En el artículo 140 se reiteró la facultad del juez para modificar o revocar el auto en que hubiere concedido o negado la suspensión, cuando ocurriera un hecho superveniente que le sirviera de fundamento y, asimismo, se aceptó en el artículo 83 fracción II que procedía el recurso de revisión contra las resoluciones del Juez de Distrito que concedieran o negaran la suspensión definitiva.”³³

Finalmente, el artículo 141, indica que el incidente de suspensión podría interponerse en cualquier tiempo, claro, hasta en tanto no se dicte sentencia ejecutoria; y los numerales 142 y 143 indican las formas en que debe formarse el cuaderno incidental, así como las reglas a seguir para la ejecución y cumplimiento de la suspensión.

Con lo anteriormente expuesto, observamos los antecedentes y evolución que la Ley de Amparo, ha tenido en materia de la suspensión del acto reclamado; figura jurídica importante; en nuestro juicio de garantías; que hasta la fecha continua vigente.

³³ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Op. cit., pág. 1010.

CAPITULO II

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

2.1.- Concepto de suspensión

2.2.- Objeto

2.3.- Naturaleza Jurídica

2.4.- Tipos de Suspensión

2.4.1.- De oficio o de plano

2.4.2.- A petición de parte (en el amparo indirecto)

2.4.3.- Diferencias entre suspensión de oficio y a petición de parte

2.5.- Clasificación de los actos de autoridad

2.5.1.- Actos positivos

2.5.2.- Actos negativos

2.5.3.- Actos negativos con efectos positivos

2.5.4.- Actos prohibitivos

2.5.5.- Actos futuros

a) Actos futuros remotos o probables

b) Actos futuros inminentes

2.5.6.- Actos consumados

a) Actos consumados de un modo reparable

b) Actos consumados de un modo irreparable

2.5.7.- Actos continuados o de tracto sucesivo

2.5.8.- Actos declarativos

2.5.9.- Actos consentidos

2.5.10.- Actos derivados de actos consentidos

CAPITULO II

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

A partir del surgimiento y evolución de la figura de la suspensión del acto reclamado, es como la misma ha adquirido mayor importancia hasta nuestros días. La suspensión reviste gran importancia para el juicio de amparo, ya que permite, en su caso, paralizar el acto emitido por la autoridad responsable, en tanto se resuelve el fondo del amparo, al no permitir que se consumen actos de imposible reparación, y otorgar la posibilidad de disfrutar de manera temporal el ejercicio del derecho transgredido por las responsables; hasta en tanto no se resuelva en definitiva el negocio principal

Por ello, a continuación analizaremos los diversos conceptos que se le dan a la figura de la suspensión, para que partiendo de ello determinemos el objeto y naturaleza de la misma.

2.1.- Concepto de suspensión

En la práctica, la mayoría de las demandas de amparo presentadas antes los jueces de Distrito, el quejoso o quejosos solicitan la suspensión del acto reclamado, con el fin de detener el actuar de las autoridades en tanto se determina si el acto es o no violatorio de las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Federal.

La palabra “suspensión”, en general, se deriva del latín *suspentio*. *Suspendere* (*suspendere*) es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra.”³⁴

Gramaticalmente, *suspendere*, del latín, es paralizar, impedir, detener, diferir y cualquier otro similar que conlleve a la no realización de una conducta positiva realizada por la autoridad, o bien como afirma Orante Romeo León “Gramaticalmente, *suspendere*, del latín *suspendere*, entre otros significados tiene el de “detener, diferir por algún tiempo una acción

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación “Manual del Juicio de Amparo”, Editorial Themis, 2000, pág. 105.

u obra"; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad, en forma positiva; a transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera."³⁵

De lo anterior se deduce que éste es el significado que le da la Constitución Federal a la suspensión del acto reclamado, lo que tiene como consecuencia la paralización temporal del acto tildado de inconstitucional, dejando sin efectos las consecuencias que pueda generar esa conducta, o impidiendo su iniciación si no se ha realizado.

Al efecto el ministro Genaro Góngora Pimentel expresa que: *"Gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva, y es precisamente en este sentido en que la emplea la Ley de Amparo, que va a hacer objeto de la detención temporal, al acto cuya inconstitucionalidad se reclama, haciéndole cesar, si la ejecución ya se ha iniciado o impidiendo su comienzo cuando aún se encuentra en potencia."*³⁶

Entonces, podemos entender la importancia que tiene la suspensión del acto reclamado al producir efectos protectores para los impetrantes de garantías que han sufrido una alteración a sus garantías individuales por parte de las autoridades responsables, siendo así que la suspensión conservará vigente la materia del amparo hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.

El acto reclamado para que se susceptible de suspenderse debe ser de índole positivo, es decir, que implique la pronunciación, orden o ejecución, y no solamente una abstención o un simple hacer, de la autoridad.

Así de acuerdo a lo anterior, podemos deducir que *"la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir*

³⁵ ROMEO LEÓN, Orantes, "El Juicio de Amparo (Ensayo Doctrinal)", México 1941, pág. 46.

³⁶ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, "La Suspensión en Materia Administrativa", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pp. 1 y 2.

para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado.”³⁷

La medida suspensiva deberá ser emitida por una autoridad judicial federal, donde la suspensión puede estar contemplada en el auto o en una resolución, es decir, si se trata de suspensión provisional estará contemplada en un auto, y si se trata de la suspensión definitiva, estará en una resolución interlocutoria o incidental, donde la primera dejará de surtir efectos al momento en que se resuelva la definitiva, y ésta última tendrá efectos hasta que se dicte la sentencia en el expediente principal, y además cause ejecutoria, así si bien es cierto que la suspensión ya sea provisional o definitiva tiene una duración momentánea pero ambas persiguen el efecto primordial de suspender el actuar de la autoridad responsable, dejando sin efectos su conducta positiva, cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad será analizada en la sentencia que resuelva el fondo del amparo.

En esta orden de ideas, el investigador Héctor Fix Zamudio menciona que: *“Sería ilusoria la eficacia protectora del amparo si no existiera una medida precautoria que permite conservar la materia de la controversia hasta la conclusión del juicio, y que evita la consumación irreparable de las infracciones reclamadas o los daños graves ocasionados a los peticionarios del amparo.”³⁸*

Así, las medidas que se dicten tanto en la suspensión provisional como en la definitiva nunca tendrán el efecto de restituir al agraviado en el pleno goce de su garantía violada, sino que deberá conservar inerte el acto reclamado hasta en tanto se resuelva la litis constitucional.

Y al efecto, me parece conveniente concluir con la aseveración realizada por Alfonso Noriega Cantú, respecto a nuestro tema, consistente en que *“La suspensión del acto reclamado, es una providencia cautelar o precautoria, que se tramita como un incidente en el juicio de amparo, en virtud de la cual al concederla las autoridades señaladas como*

³⁷ BURGEOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., pág. 703.

³⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1964, pág. 397.

responsables, tiene la obligación de detener los efectos del acto reclamado; la obligación de abstenerse de llevarlo a cabo y, en consecuencia, la obligación de mantener las cosas en el estado en que se encuentren en el momento de dictarse la medida, absteniéndose de continuar los procedimientos que tiendan a ejecutarlo, en su inicio, desenvolvimiento o efecto; entre tanto se dicte resolución definitiva en el expediente principal, con el interés jurídico de conservar la materia del juicio de amparo, o bien de evitar se causen al quejoso perjuicios de difícil reparación, en el caso de concederse la protección constitucional solicitada.”³⁹

2.2.- Objeto

Al tratar de determinar el objeto de la suspensión *“algunos autores le dan tanta importancia como al juicio mismo, pero debe advertirse que la suspensión es una cuestión incidental que de ninguna manera podría elevarse al rango de un proceso autónomo o a la altura del propio amparo.”*⁴⁰

Podríamos así aseverar que el objetivo de la suspensión provisional o definitiva consiste en conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, es decir, de mantener las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se notifique a las autoridades responsables la resolución que se emita en el fondo del juicio y además cause ejecutoria. A fin de una mejor comprensión del tema, resulta conveniente citar diversas manifestaciones vertidas por algunos doctrinarios, la propia ley y la jurisprudencia.

El maestro Ricardo Cuoto estima que la suspensión *“tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución, es un medio más de protección que dentro del procedimiento de amparo, concede la ley a los particulares...”*⁴¹

³⁹ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Op. cit. Tomo II, pp. 981 y 982.

⁴⁰ CASTRO y CASTRO, Juventino Victor “La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo”, Editorial Porrúa, México 2003, pág. 498.

⁴¹ CUOTO, Ricardo, “Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1983, pág. 41.

Así la suspensión otorga la posibilidad de restituir temporalmente al quejoso de sus garantías violadas por las responsables, con el fin de que dichos actos no se consumen, y por ende se conviertan en actos que causen daños y perjuicios de imposible reparación. A su vez, el maestro Genaro Góngora Pimentel ha pronunciado lo siguiente: *“La suspensión no tiene como único objeto mantener viva la materia del amparo, también se propone evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la suspensión del acto pudiera ocasionarle. Los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto reclamado se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado.”*⁴²

Por su parte el maestro Alfonso Noriega Cantú se pronuncia en el siguiente sentido: *“... la suspensión tiene como finalidad mantener viva la materia del amparo, en primer lugar [...] siendo necesario tramitar el juicio constitucional mediante determinados procedimientos judiciales que no por ser sumarísimos, dejan de ser dilatados, la sentencia que se pronuncia no llenaría su objeto si no se lograra prevenir el peligro de que al pronunciarse el fallo, el acto reclamado podría haber sido ejecutado y, por tanto sería imposible dar a dicha sentencia su efecto natural de volver las cosas al estado que tenían antes de la violación; [...] debe concluirse que la suspensión tienen como finalidad mantener viva la materia del amparo, pero, si, este objeto principal, no es el único [...] la suspensión se propone también para evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudieran ocasionarle; [...] podemos concluir que existen dos géneros de suspensión: La que tiene por objeto impedir que el acto reclamado se consume irreparablemente, dejando sin materia el amparo, y la que se propone evitar perjuicios al agraviado.”*⁴³

En tanto, por lo que respecta a nuestra legislación, el objeto de la suspensión se desprende de lo previsto por el artículo 124 de Ley de Amparo, criterio al que se adhiere el autor Carlos Arellano García al plasmar en su obra lo siguiente: *“Si atendemos a los elementos*

⁴² GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Op. cit. pág. 2.

⁴³ NORIEGA CANTÚ, Alfonso. Op. cit., Tomo I, pág. 897.

de la suspensión que nos proporciona la Ley de Amparo, encontramos que el artículo 35 le da a la suspensión el carácter de incidente, mientras que el artículo 124 del propio ordenamiento le señala su objeto: --- El Juez de Distrito, al conceder la suspensión procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.”⁴⁴

Esta misma idea adopta Luis Bazdrech al establecer que “... al conceder la suspensión, el Juzgado de Distrito puede determinar especialmente sus efectos, con miras a conservar la materia del amparo y también evitar perjuicios innecesarios a los interesados o a cualquier tercero.”⁴⁵

De lo anterior podemos deducir, que el objeto esencial de la suspensión en las diferentes maneras que reviste, será el conservar la materia del amparo, para valorar el acto reclamado y calificarlo si es o no contrario al precepto contenido en nuestra Ley Suprema, condicionando su concesión a que el agraviado acreditó plenamente que se violó un derecho legítimamente tutelado y reconocido por algún ordenamiento legal, debiendo demostrar plenamente interés jurídico en la controversia planteada con el objeto de otorgar tal medida cautelar.

Entonces la suspensión puede operar de dos maneras distinta, a saber: o bien se traduce en la paralización o cesación de la iniciación o nacimiento del acto reclamado, evitando que se realice antes de que comience, o bien, impidiendo las consecuencias del propio acto, es decir, evita que continúe su desarrollo y que se causen daños y perjuicios de difícil reparación. Debemos entender que los perjuicios, desde la óptica del amparo se traducen en la molestia personal y directa que sufre el gobernado en sus garantías individuales por la conducta desplegada de la autoridad que forma parte del poder público.

Así, todo ente del estado, que con su actuar vulnera la esfera jurídica del gobernado, estará expuesto a que contra él se promueva el juicio de amparo, para que su conducta sea

⁴⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. cit., pág. 874.

⁴⁵ BAZDRECH, Luis, “El Juicio de Amparo”, Editorial Trillas, México 1983, pág.216.

analizada y examinada a fin de determinar si cumple con los supuestos constitucionales reguladores de las garantías individuales de los gobernados, por tanto la actuación de la autoridad responsable debe quedar paralizada hasta conocer la ejecutoria que al efecto emitan los órganos de control constitucional, por medio de la cual se conozca si la determinación de aquella es o no infractora de las garantías individuales del quejoso, así con la concesión de la suspensión se impide que el particular sufra una afectación muchas veces irreparable en sus derechos o intereses legítimamente tutelados.

En consecuencia, de todo lo anterior se advierte claramente que la finalidad que persigue la suspensión del acto es la preservación de la materia del juicio constitucional; entonces preservar la materia significa que a través de la suspensión se aseguren provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate, para que la sentencia que en su momento - lejano en muchas ocasiones- declare los derechos del promovente pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente. Por ello la existencia de la suspensión se justifica mientras perdure el juicio constitucional, por tanto una vez que concluye éste en forma definitiva, se extingue la finalidad que da vida al incidente de suspensión, por que ya no existe materia que preservar.

Sin olvidar que la suspensión provisional o definitiva decretada, en ningún caso se resolverá sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos que se reclamen, porque esto es materia del fondo del juicio de garantías.

2.3.- Naturaleza Jurídica

Hasta el momento se ha abordado lo referente al concepto y objeto de la suspensión del acto reclamado, procediendo a continuación a determinar la naturaleza jurídica de la misma.

“Por cuanto a la naturaleza jurídica de la suspensión en el juicio de amparo, un sector de la doctrina acoge la idea de equipararla a las medidas cautelares del derecho procesal civil, cuyo objeto es obtener una protección jurídica contra un daño o perjuicio

que resulta inminente. En ésta forma, tratándose de medidas precautorias, quien las solicita evita que dichas afectaciones se generen.”⁴⁶

De forma más desarrollada los autores Soto Gordo Ignacio y Lievana Palma Gilberto, definen a la suspensión como aquella que “... *tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto reclamado no se realice.*”⁴⁷

Respecto a la naturaleza jurídica de la suspensión, por su parte Fix Zamudio afirma que la suspensión en una providencia cautelar al anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva, y por ende puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcial y provisionalmente restitutoria. Sin embargo, al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela refuta la idea anterior, al aseverar que no es verdad que la suspensión anticipe provisionalmente los efectos de la protección definitiva, ya que la suspensión nunca aborda si el acto reclamado es inconstitucional o no, y mucho menos tiene efectos constitutivos de derecho porque la suspensión no crea derechos o intereses jurídicos a favor del impetrante de garantías, sino únicamente es mantenedora o conservadora de una situación ya existente; “*La suspensión no puede “anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia que se pronuncie en cuanto al fondo del amparo” ni constituye, por ende, ningún “amparo provisional”, por la sencilla razón de que para concederla o negarla el órgano de control no debe tomar en cuenta la posible inconstitucionalidad de los actos reclamados sino exclusivamente, [...] las condiciones genéricas de su procedencia, como son, que los actos que se combatan sean ciertos, que siendo ciertos, su naturaleza permita su paralización, y que, operando estas dos circunstancias, con su otorgamiento no se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.*”⁴⁸

⁴⁶ CARRACÁ, Bourget Victor A. “Teoría del Amparo y su Aplicación en Materia Penal”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000 pág. 558.

⁴⁷ SOTO GORDO, Ignacio y LIEVANA PALMA, Gilberto. “La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, pág. 37.

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., página 704.

La esencia primordial de la suspensión constituye el preservar la materia del amparo hasta que se resuelva el litigio en definitivo, y así proteger temporalmente al gobernado frente al poder de los órganos del Estado; por ende, se puede afirmar que la naturaleza jurídica de la suspensión radica en considerarla como una providencia cautelar cuyo fin es prevenir que no se causen mayores daños o perjuicios al particular afectado durante la tramitación del juicio de amparo, es decir, impide que el acto transgresor de la Constitución Federal se consuma de manera irreparable.

El origen real y verdadero de la naturaleza jurídica de la suspensión no es un criterio uniforme, ya que cada autor tiene su diversa opinión al respecto, en consecuencia *“la ausencia de un criterio definitivo en cuanto a la naturaleza de esta institución procesal, sus funciones y efectos, han provocado abusos por parte de justiciables y algunos juzgadores, que han desvirtuado en la práctica los nobles fines de la suspensión, lo que se deriva a nuestro modo de ver, ... de la falta de una verdadera sistematización procesal. En tal virtud existen criterios disímboles para caracterizar la suspensión, pues en tanto que BURGOA la define como un ‘acontecimiento judicial procesal creador de una situación de paralización o cesación temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo’, LEON ORANTES, expresa que la orden del Juez de Distrito que suspende el acto reclamado es ‘un mandamiento de paralización en el proceso de desenvolvimiento de aquel acto’, COUTO expresa que la suspensión tiene efectos de amparo provisional’, y SOTO GORDOA y LIÉVANA PALMA, aunque sin hacer una referencia expresa de los principios de la ciencia del Derecho Procesal, hablan de medida precautoria.”*⁴⁹; así independientemente de la diversidad de criterios existentes en cuanto a la naturaleza jurídica de la suspensión en cuanto a que si es un acontecimiento judicial procesal, un mandamiento de paralización, un amparo provisional o una medida precautoria, lo cierto es que tal figura va a suspender temporalmente el actuar de la autoridad a fin de evitar la consumación o la ejecución de los actos reclamados.

⁴⁹ FIX ZAMUDIO, Hector. Op. cit., pág. 227.

2.4.- Tipos de Suspensión

Para el juicio de amparo, la figura de la suspensión del acto reclamado es de gran importancia, ya que con dicha medida se detienen temporalmente el actuar de las responsables, a fin de que el quejoso salvaguarde sus derechos vulnerados por las autoridades. Lo anterior encuentra su fundamento en la fracción X del artículo 107 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, tomando en cuenta la naturaleza de la violación alegada.

Por su parte, Efraín Polo Bernal manifiesta lo siguiente: *“Sin embargo, y en cumplimiento a lo ordenado por la disposición constitucional transcrita, el juez de amparo debe analizar la demanda de garantías y hacer un examen jurídico de la violación alegada por el quejoso, en tanto que la potestad que tiene, conferida por la Ley Fundamental para suspender temporalmente los actos reclamados, se basa en el criterio que se forma con el estudio de la garantía individual que se invoca como infringida, con la gravedad o ejecución del acto denunciado y con los presupuestos de procedencia de la suspensión.”*⁵⁰

Por ello tenemos, que el Juez de Distrito (en el amparo indirecto), es el encargado de tramitar y resolver la suspensión del acto reclamado, misma que reviste dos tipos, a saber: la de oficio o de plano y a petición de parte agraviada; estas clases de suspensión son distintas entre sí, en virtud de que en la primera no existe cuaderno incidental al ser decretada de plano en el propio auto admisorio de la demanda de garantías, en cambio en la segunda, para resolverla se tramita el procedimiento comprendido en el cuaderno incidental, mismo que contiene una suspensión provisional y una definitiva, donde ésta última forma parte de una audiencia, en la cual se pueden ofrecer pruebas documentales y de inspección ocular.

⁵⁰ POLO BERNAL, Efraín. “El Juicio de Amparo Contra Leyes”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pp. 337 y 338.

2.4.1.- De oficio o de plano

La suspensión de oficio es aquella que concede el Juez de Distrito, sin que exista previamente alguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento. Esta clase de suspensión depende de dos factores, primeramente atiende a la naturaleza del acto reclamado, que se refiere a la gravedad del acto, y al peligro o riesgo que ocurriría en caso de ejecutarse, y como segundo factor, atiende a la necesidad de conservar la materia del amparo, evitando la imposibilidad de que se restituya al quejoso en el uso y goce de la garantías constitucional violada.

En este orden de ideas encontramos, que en el artículo 123 de la Ley de Amparo vigente se precisan los casos de procedencia de la suspensión de oficio, también denominadas como suspensión de plano, ya que se decreta en el mismo auto en el que se admite la demanda sin necesidad de substanciación procesal alguna, el cual a la letra dice:

“ARTÍCULO 123.- Procede la suspensión de oficio:

I. Cuando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; y

II. Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán

los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.”

De la transcripción de la primera fracción del artículo anterior, se desprende que la procedencia de la suspensión de oficio atiende a la gravedad del acto, como son los que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, mutilación y de infamia, marcas, azotes, palos, tormentos de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales, es decir, dicha fracción es limitativa al comprender de manera específica determinados actos en contra de los cuales procede decretar la suspensión, en el entendido de que en caso de tratarse de un acto diverso a los mencionados, la suspensión sería improcedente.

Sin embargo, la fracción anterior no significa que solamente dichos actos ocasionan que contra ellos se otorgue la suspensión de oficio, sino que de acuerdo con la fracción segunda del mencionado artículo 123, existen actos que por sus peculiaridades deben ser paralizados urgentemente, es decir, evitar que se consumen, ya que de ejecutarse haría imposible restituir al quejoso el goce de su garantía violada, por tanto esta fracción no es limitativa de los actos susceptible de ser suspendibles, sino que queda a criterio y apreciación del Juez Federal para determinar si el acto reclamado (cualquiera que sea) es o no es materia de suspensión.

Resulta aplicable al caso la tesis de jurisprudencia I. 3o. A. J/7, visible en la página novecientos cincuenta y uno, Octava Epoca, Tomo: III Segunda Parte-2 del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: I. 3o. A. J/7, cuyo texto es el siguiente:

“SUSPENSIÓN DE OFICIO, CORRESPONDE AL JUZGADOR FEDERAL DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LA. Constituyendo la suspensión de oficio una medida de carácter excepcional, autorizada en atención a la urgencia y gravedad del caso, la suspensión que llegare a decretarse en términos de la fracción I, del artículo 123 de la Ley de Amparo, únicamente surtiría efectos respecto de los actos que directamente pudieran causar al quejoso algunas de las lesiones descritas en la norma.

es decir, que directamente pusieran en peligro su vida, permitieran su destierro, su deportación o la imposición de penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, lo cual implica que es el juzgador federal como órgano encargado de aplicar las normas del juicio de amparo, quien debe siempre y en todo caso examinar si entre los hechos denunciados por el quejoso y los resultados dañinos temidos por éste, existe una relación de causalidad tal que justifique la adopción de la medida cautelar. En este orden de ideas, si bien es cierto que al momento de presentar la demanda y solicitar la suspensión de plano en la mayoría de los casos el quejoso no está en aptitud de acompañar las pruebas necesarias para acreditar de manera fehaciente la existencia o inminencia de los actos reclamados, también es cierto que, es al juzgador federal a quien corresponde analizar (valiéndose incluso únicamente de las manifestaciones del demandante), si la realización de los actos reclamados por el quejoso tendrían como consecuencia directa, obligada o forzosa, la privación de su vida, su destierro, deportación o la imposición en su perjuicio de penas prohibidas por la Constitución, surtiéndose así la procedencia de la suspensión de oficio en términos del artículo 123 de la Ley de Amparo.”⁵¹

Así la suspensión de oficio se decreta contra los actos que revistan una gravedad trascendental dentro de las garantías individuales del quejoso, las cuales tienen que ser protegidas aún entre la ausencia de solicitud del promovente, ya que al estar frente a esta circunstancia, el Juez actúa de manera unilateral para otorgar la suspensión, haciendo una debida apreciación, a fin de establecer la procedencia o no de la suspensión de oficio.

Entonces, se observa que tal medida se decretara de plano en el mismo auto por el que el Juez admita la demanda, es decir, no requiere trámite alguno, lo que se traduce en que no se apertura un cuaderno por duplicado y separado del expediente principal, y no existe la suspensión provisional ni la definitiva, mucho menos existe audiencia alguna que se vincule para decretar otro tipo de medida cautelar, ya que la suspensión de oficio o de plano es equiparable a la suspensión definitiva que se decretara en el incidente de suspensión.

⁵¹ GONGORA PIMENTEL Genaro David y SAUCEDO ZAVALA María Guadalupe. “La Suspensión del Acto Reclamado”. Editorial Porrúa

Al respecto el maestro Genaro Góngora Pimentel comenta que *“Es evidente, por obvio, que la suspensión de oficio, también llamada suspensión de plano, pues se decretara sin trámite de ninguna especie, tiene ventajas sobre aquella que solicitan las partes.”*⁵²

El proceder de plano significa formar un proceso con toda brevedad, despreciando las formalidades y dilaciones que prescribe el derecho.

Por su parte, Don Juventino Castro y Castro ha dicho que *“El artículo 123 establece la procedencia de la suspensión de oficio, también llamada suspensión de plano, visto el hecho de que no tiene forma de substanciación, puesto que el Juez de Distrito -sin requerir petición de parte-, inicia el procedimiento, y en muchas ocasiones aún si saber si se tramitará el juicio (caso este último cuando el quejoso, a cuyo nombre se haya promovido un amparo por un tercero, no ratifique la demanda), decreta la suspensión en forma definitiva, de manera que prevalecerá durante todo el juicio en sus instancias.”*⁵³

Al decretarse el auto admisorio que prevé la suspensión de oficio, el Juez de Distrito se encuentra obligado en fijar la forma en que quedaran las cosas para conservar la materia del amparo, sin que por el hecho de que sea “suspensión de plano” quiera decir que no se pueda modificar, ya que dicha suspensión puede ser impugnada mediante el recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo, ya que de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra el auto en que se otorga la suspensión de oficio, procede el recurso de revisión, encontrándose esa procedencia deducida de la jurisprudencia P./J. 1/96 (8A). cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“SUSPENSION DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISION CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE. Si bien el artículo 83 de la Ley de Amparo no señala expresamente que proceda el recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano de los actos reclamados, el artículo 89 de esta Ley, que regula el trámite de este recurso, en su tercer párrafo implícitamente establece su procedencia al disponer que “tratándose del

S.A. - México 2000, pag. 1107.

⁵² GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. “La Suspensión en Materia Administrativa”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pag. 7.

⁵³ CASTRO y CASTRO, Juventino Victor “Garantías y Amparo”, Editorial Porrúa, México 1999, pp. 504 y 505.

auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora del recibo." La omisión en el artículo 83 deriva, indudablemente, de una deficiente redacción legislativa. No sobra abundar que la suspensión de plano, por sus características, es equiparable a la suspensión definitiva que se decreta en el incidente de suspensión, en tanto que surte sus efectos hasta que se decide en definitiva el juicio en lo principal, sin estar sujeta a una resolución interlocutoria."⁵⁴

2.4.2.- A petición de parte (en el amparo indirecto)

Este tipo de medida cautelar que conoce el Juez de Distrito es solicitada por el agraviado, y que por exclusión ésta se presenta en todos aquéllos actos en que sea improcedente la suspensión de oficio, la cual ya describimos en el apartado anterior.

Lo anterior se advierte del artículo 124 de la Ley de Amparo, cuyo contenido es el siguiente:

"ARTICULO 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I.- Que la solicite el agraviado.

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de

⁵⁴ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Instancia: Pleno, Tomo III, marzo de 1996 (9 A), pag. 73.

precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares.

III.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.”

Ahora bien, respecto a la primera fracción del artículo 124 de la Ley de Amparo, encontramos como primer requisito que el agraviado solicite la suspensión del acto reclamado, es decir, ésta condición es inherente al principio de petición de parte como causa generadora de la actuación jurisdiccional, ya que si no existe, no procede tal suspensión.

La solicitud debe ser formulada por escrito dentro de la demanda de amparo del quejoso, pero en el supuesto de que no se haya pedido en la demanda, puede solicitarse en cualquier momento, hasta en tanto no se dicte sentencia ejecutoriada (artículo 141 de la Ley de Amparo), salvo en el caso en que una vez dictada ésta, la misma se haya recurrido en revisión, es decir, puede acontecer que el procedimiento de primera instancia haya concluido y que, sin embargo, el agraviado promueva la suspensión del acto reclamado mientras se substancia el recuso de revisión que se hubiese interpuesto contra la sentencia dictada por el Juez de Distrito.

Haciendo uso de sus facultades, el juzgador debe apreciar cada caso concreto que se le presente, a fin de determinar si es procedente conceder la suspensión, sin seguir perjuicio al interés social y sin contravenir disposiciones de orden público, y que por supuesto sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Entonces en la suspensión a petición de parte agraviada necesariamente existe un procedimiento para dilucidar todo lo referente al incidente de suspensión, el cual se tramita por duplicado y por cuerda separada del expediente principal, lo que hace autónomo al incidente de la litis constitucional.

Los elementos jurídicos para substanciar el procedimiento correspondiente en el incidente de suspensión, los analizaremos en el capítulo tercero del presente trabajo, por lo que, por el momento no profundizaremos más en el tema.

2.4.3.- Diferencias entre suspensión de oficio y a petición de parte

Podemos decir, que la suspensión de oficio o de plano y la suspensión a petición de parte agraviada, son los dos tipos de medidas cautelares que se emiten dentro del juicio de amparo indirecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley de Amparo.

En efecto, entre ambas medidas hay características distintas que nos permiten conocer cuándo se está ante la suspensión de oficio y en qué casos se presenta la suspensión a petición de parte agraviada, así señalaremos las dos situaciones jurídicas que nos permitirán obtener su distinción, que son los requisitos de legalidad y la forma procesal de tramitarlas.

Respecto a la suspensión de oficio el requisito exigido para estar dentro de dicho supuesto legal es que el acto reclamado si llegare a consumarse haría físicamente imposible restituir al gobernado en el goce de las garantías violadas, en tal situación se encuentran los actos establecidos en el artículo 123 de la Ley de Amparo.

En cambio, en la suspensión a petición de parte agraviada, es requisito indispensable que la solicite el promovente para estar en posibilidad de proveer al respecto, cuya concesión se deriva de que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que con la ejecución del acto se causen daños y perjuicios de difícil reparación.

Por otra parte, la forma de tramitación de las suspensiones en comento son diferentes y hasta afirmaríamos que en la suspensión de oficio no existe procedimiento alguno ya que es decretada en el auto admisorio de la demanda de garantías y subsiste hasta que se dicte sentencia en el fondo del asunto, decretándose además dentro del expediente principal; situaciones que no se presentan en la suspensión a petición de parte agraviada, la cual tiene un procedimiento para substanciar todo lo referente al incidente de suspensión, que se tramita por duplicado y por separado del principal, de lo que resulta que es autónomo del fondo constitucional, y de dicho procedimiento derivan dos tipos de suspensiones, la provisional y la definitiva, en contra de las cuales procede el recurso de queja y de revisión, respectivamente, situación que no acontece en la suspensión de oficio, ya que contra ella únicamente procede el recurso de revisión, de conformidad con los artículos 83 y 89 tercer párrafo ambos de la Ley de Amparo.

Así la diferencia entra la suspensión de oficio y la solicitada a petición de parte agraviada, radica esencialmente en el tipo de actos contra los cuales se decretará la suspensión, la clase de resolución donde son decretadas, y el procedimiento seguido, ya que en la suspensión de oficio es nulo el procedimiento, al ser emitida de plano en el auto admisorio de la demanda de garantías.

Antes de pasar al siguiente tema es conveniente hacer alusión brevemente respecto a la suspensión en materia agraria, y al efecto podemos afirmar que el libro segundo de la Ley de Amparo está dedicado exclusivamente a regular el tema de amparo en materia agraria, el que prospera para proteger los derechos agrarios, de los hombres del campo, ya sea actuando de manera individual (ejidatario o comuneros) o colectivamente (núcleos de población ejidal y núcleos de población comunal). EL juicio de amparo en materia agraria tiene diversas disposiciones a las que regulan a todos los demás casos del juicio constitucional, creándose así varios artículos, en los que se dan las bases de procedencia y de trámite de este amparo, dichos artículos van desde el 212 hasta el 234 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, con la presentación de la demanda y señalando en ella que el quejoso es un núcleo de población ejidal o un núcleo de población comunal, el juzgador podrá conceder la

suspensión de forma oficiosa ordenando a las autoridades responsables se abstengan de continuar con la ejecución del acto reclamado y sus efectos, otorgándose dicha medida cautelar aún sin la necesidad de que el promovente de amparo la solicite en su escrito de demanda o en cualquier otro momento procesal. Tal medida oficiosa se ha defendido diciendo que se pretende resguardar así los derechos de una de las clases sociales más desprotegidas en nuestro país, lo anterior de conformidad, con el artículo 233 de la Ley de Amparo cuyo contenido es el siguiente:

“ARTICULO 233.- Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal.”

Por tratarse de la suspensión de plano, la misma estará en vigor durante todo el tiempo en que se trámite el juicio de amparo, independiente de que con la afectación a los derechos agrarios de los quejosos se pretenda beneficiar a un número mayor de personas; es decir: no obstante que con el acto reclamado se busque favorecer y beneficiar a una clase social importante y a un número mayor de personas que aquéllas que conforman al núcleo de población ejidal o comunal quejoso, las autoridades responsables estarán impedidas para llevar a cabo las referidas obras, con lo que la actuación tendiente a desarrollar actividades de urgencia no tendrá la actualidad de que se requieran ni se podrá trabajar a favor de una mayoría, la que puede ser de tipo nacional. Todo ello por virtud de la suspensión oficiosa que se da en materia agraria.

El problema que existe en materia agraria no es con relación a la procedencia de esta mediada cautelar sin la forma de su otorgamiento cuando el quejoso es un núcleo de población ejidal o comunal, ya que en términos de la Ley de Amparo en el artículo que ahora se analiza, el Juez que conozca del amparo respectivo debe otorgar la suspensión de plano, es decir,

oficiosamente, sin que el quejoso la solicite, y sin que reúna los requisitos de procedencia a que hace mención el artículo 124 de la Ley de Amparo, independientemente de que la actuación de las autoridades responsables tienda a beneficiar y favorecer a una mayoría. Por último es importante mencionar que de conformidad con el artículo 234 de la Ley de Amparo la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía alguna para que pueda surtir plenos efectos la misma.

2.5.- Clasificación de actos de autoridad

La suspensión no es destructiva, por lo que es incapaz de restituir las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de que se produjeran los actos que se reclaman en el juicio constitucional, y por ende tampoco es constitutiva de derechos, así podemos aseverar que no todos los actos autoritarios permiten, dada su naturaleza, que opere en su contra la suspensión y para ese efecto se han realizado diversas clasificaciones de los actos reclamados, los que a continuación analizaremos.

2.5.1.- Actos positivos

Hemos afirmado que la suspensión sólo opera contra los actos de autoridad que sean de carácter positivo, traduciéndose éstos en la decisión o ejecución de un hacer, *“Es decir, se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, y que implica una acción, una orden, una privación o una molestia.”*⁵⁵

Entonces los actos positivos se traducen en el actuar de la autoridad responsable, en la conducta desplegada tendiente a producir algún efecto jurídico en la esfera del particular, lo que constituye un hacer o acción de su parte.

Los actos positivos se subclasifican en: *“a) actos de ejecución instantánea, b) de ejecución continuada o inacabada y c) actos de ejecución de tracto sucesivo. Si la ejecución*

⁵⁵ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “La Suspensión en Materia Administrativa”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 46.

es instantánea, únicamente podrá otorgarse la suspensión antes de que el acto se consume, nunca después, porque carecería de materia y de concederse se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo; los actos de ejecución continuada o inacabada son aquellos en los que la autoridad debe actuar un número determinado de veces para consumir el acto reclamado, entonces, al otorgar la suspensión el efecto será impedir que se siga materializando la ejecución al momento en que se concede la medida cautelar, pero lo ya consumado no puede afectarse porque se darían efectos restitutorios también; por lo que toca a la ejecución de tracto sucesivo, la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones, ejerciendo presión fáctica sobre la situación de la persona del quejoso, de sus bienes, de su familia, posesiones, etcétera, pues de no hacerlo así la ejecución cesaría de inmediato; por lo que, la suspensión concedida actúa desde el momento mismo en que se otorga hacia el futuro, pero nunca sobre el pasado...”⁵⁶

Así como ejemplos de dichos actos podemos mencionar la emisión de algún laudo, sentencia definitiva, el cobro de una multa, el embargo de bienes, la clausura de un establecimiento mercantil, la aplicación de una ley, o cualquier conducta encaminada a producir molestia en los derechos del gobernado. En consecuencia por regla general, el juicio de amparo y la suspensión son procedentes contra dichos actos positivos.

2.5.2.- Actos negativos

Estamos frente a un acto negativo cuando a través de él la autoridad se rehúsa a realizar alguna conducta a favor de la pretensión del gobernado, lo que implica una abstención por parte de la autoridad o bien rehusarse a hacer algo.

Dentro de dichos actos, se encuentra una conducta positiva de las responsables, la cual se traduce en un no querer o no aceptar lo solicitado por el gobernado, que es lo que marca la diferencia con los actos prohibitivos (donde la autoridad impone un no hacer a los particulares).

⁵⁶ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, junio de 1993, pág. 312.

Contra dicha clase de actos, es dable afirmar que no es procedente conceder la suspensión solicitada tal y como se advierte de la tesis jurisprudencial número mil noventa y seis, Tomo VI, Parte HO, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, visible en la página setecientos cincuenta y nueve, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE. Contra ellos es improcedente conceder la suspensión.”⁵⁷

Podemos así afirmar que un acto tiene el carácter de negativo cuando la autoridad se rehúsa a hacer algo, por ende, la suspensión no puede tener el efecto de ordenarle a la responsable que acceda a la petición del quejoso, en virtud de que al concederse la suspensión contra actos de esa naturaleza, se darían efectos restitutorios, los cuales únicamente forman parte de la sentencia del fondo de la litis.

2.5.3.- Actos negativos con efectos positivos

Una vez expuesto en qué consisten los actos negativos, en la clasificación de los actos de autoridad, también encontramos aquellos que aparentemente negativos producen efectos de carácter positivo. Estos actos se distinguen de los netamente negativos, en los efectos que producen, y que se traducen en actos efectivos de las autoridades responsables que tienden a imponer obligaciones a los individuos, en otras palabras, estos actos pese a ser negativos producen como consecuencia efectos de índole positivo.

Antes dichos actos es procedente conceder la suspensión, ya que por ejemplo, en el supuesto de que la autoridad responsable no admitiera una fianza presentada por el quejoso, para evitar un embargo, si bien es cierto que es un acto negativo, también tiene efectos positivos, lo anterior en virtud de que al desechar la fianza deja subsistente el embargo, acto que al ser positivo procede contra él conceder la suspensión.

⁵⁷ GÓNGORA PIMENTEL Genaro David y SAUCEDO ZAVALA María Guadalupe, “La Suspensión del Acto Reclamado”, Editorial Porrúa S.A., México 2000, pág. 48.

“En cuanto a la suspensión del acto reclamado, la suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia, explicando: ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSIÓN. Si los actos contra los que pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo. Apéndice de 1988. Tesis 76, tomo Salas, Pág.124.”⁵⁸

En consecuencia, las autoridades responsables pueden rehusarse a cumplir con la pretensión del quejoso, y así producir actos negativos, y en el supuesto de que dichos actos traigan aparejada una ejecución de índole positivo, puede ser concedida la suspensión de los actos reclamados, a fin de salvaguardar los derechos e intereses del impetrante del amparo.

2.5.4.- Actos prohibitivos

En ocasiones se confunden los actos negativos de los actos prohibitivos, pero no son iguales, ya que los primeros son una abstención, un no hacer de las autoridades, en tanto los segundos no solamente se traducen en una abstención, sino en un verdadero hacer positivo ya que va a imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados. Esta imposición constituye el hacer positivo de la autoridad, es decir, una orden o conducta positiva de la misma, lo que los diferencia de los actos omisivos y de los negativos (en los que prevalece una actitud de abstención y de rehusamiento de las autoridades, respectivamente, para acceder a lo solicitado por el gobernado).

Entonces, los actos prohibitivos al implicar una orden positiva de la autoridad, son susceptibles de suspenderlos en términos de la ley, al fijar una limitación de los derechos de quienes los reclaman en el amparo. Es aplicable al caso la tesis visible en la página sesenta, volumen setenta y cinco, Sexta Parte, del Semanario Judicial de la Federación, la cual es del tenor literal siguiente:

⁵⁸ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “La Suspensión en Materia Administrativa”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 49.

“SUSPENSION. ACTOS PROHIBITIVOS. Aunque es cierto que la suspensión no procede contra actos negativos ni contra abstenciones, porque ello equivaldría a darle efectos restitutorios o constitutivos, cuando su función es únicamente la de conservar la materia de amparo, también es cierto que no se deben confundir los actos negativos con los actos prohibitivos. El acto prohibitivo implica una orden o conducta positiva de la autoridad, tendiente a impedir una conducta del particular afectado. Ahora bien, respecto de los actos prohibitivos, la procedencia de la suspensión debe examinarse en cada caso particular, sopesando cuidadosamente, por una parte, el interés del particular en realizar la conducta prohibida y por otra, el interés de la autoridad en impedirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de esos intereses se puede seguir de la concesión o negativa de la suspensión. Así, cuando se trata de una conducta permanente o reiterada del particular, la suspensión en principio es procedente, si el perjuicio que puede sufrir con la prohibición es legalmente mayor que el perjuicio que puede seguirse al interés de las autoridades con la realización temporal de la conducta prohibida. Y cuando se trata de una conducta que puede quedar consumada en forma más o menos breve o instantánea, habrá que determinar, de la misma forma y sopesando los elementos que se tienen a mano en el incidente, cuál es el daño mayor a un interés legítimo. En estos casos, hay situaciones en las que al conceder la suspensión, lo mismo que al negarla, se dejará sin materia el amparo en cuanto al fondo, y cuando el juzgador se enfrenta a esta situación no puede aplicar la regla de que en el incidente no se debe prejuzgar sobre cuestiones de fondo, pues ello será lógica y legalmente imposible (ya que de una manera o de otra, ya sea que niegue o conceda la suspensión, dejará sin materia el fondo del negocio). Así, en el ejemplo de la prohibición para celebrar un acto en una fecha y hora determinadas, si se niega la suspensión, el amparo puede quedar sin materia, lo mismo que si se concede la suspensión. En tales casos, el juzgador tendrá que prejuzgar en el incidente, con los elementos que tenga a mano, sobre el fondo de la pretensión y sobre la constitucionalidad de los actos, así como sobre los daños que puede sufrir el interés particular legítimo y su irreparabilidad, y sobre el diverso interés legítimo de las autoridades, en relación con el

interés social, para conceder o negar la suspensión solicitada.”⁵⁹

Podemos así advertir que si bien la suspensión del acto reclamado no procede contra actos negativos ni contra abstenciones en virtud de que la suspensión no tiene efectos restitutorios ni constitutivos de derechos, en el caso de estar frente a actos prohibitivos, tal situación cambia, ya que éstos actos imponen una obligación de no hacer a los particulares, por lo que en caso de cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, puede ser procedente conceder la medida cautelar provisional o definitiva, según sea la naturaleza del asunto.

2.5.5.- Actos futuros

Por actos futuros entendemos que son *“aquellos que con posterioridad a la demanda de amparo, producirán consecuencias jurídicas, presuntamente de violación de garantías individuales o de vulneración al sistema de distribución competencial entre Federación y Estado.”⁶⁰*

Entonces los actos futuros son aquellos contra los cuales el quejoso está expuesto a sufrir una alteración en sus derechos subjetivos, pues todavía no existe el actuar de la autoridad que puede ocasionar una molestia real y evidente al particular, en virtud de que es una situación que apenas va a acontecer, la cual no tiene existencia material.

Al respecto Don Genaro Góngora Pimentel manifiesta lo siguiente: *“Estrictamente el acto futuro no puede producir ningún efecto de derecho, puesto que aún no tiene existencia material y por lo mismo al no producir agravio en la esfera jurídica del individuo no se puede reclamar dentro del juicio de amparo.”⁶¹*

⁵⁹ GÓNGORA PIMENTEL Genaro David y SAUCEDO ZAVALA María Guadalupe, “La Suspensión del Acto Reclamado”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, pág. 18.

⁶⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. cit., pág. 553.

⁶¹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “Introducción al Estudio del Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992, pág. 163.

Los actos futuros, por ende, no surgen en la vida jurídica, ya que la autoridad responsable no ha generado acto alguno y su realización no se ha llevado a cabo, por lo cual resulta improcedente conceder la suspensión solicitada. Sin embargo existen determinados actos que dada su especial naturaleza pueden suspenderse, en consecuencia encontramos que los actos futuros se subdividen a su vez en actos futuros remotos o probables y actos futuros inminentes.

a) Actos futuros remotos o probables

Son aquellos actos que aún no se han realizado y no existe una certeza clara de que surjan a la vida jurídica, esto es, el grado de certeza para que nazcan y produzcan efectos jurídicos es incierta o nula, en otras palabras, son *“Aquellos actos que aún no se han realizado y no existe una certeza clara y fundada de que se realicen. Es decir, son actos que aún no tienen existencia puesto que no se han dictado y no se tiene seguridad de que en realidad puedan llegar a existir.”*⁶²

Contra los actos futuros remotos o probables, resulta improcedente conceder la suspensión a petición de parte agraviada, ya que no crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, en virtud de que no existe una certeza clara y fundada de su realización, por lo que, dada su inexistencia material no producen agravio en la esfera jurídica del particular.

b) Actos Futuros Inminentes

Los actos futuros inminentes son aquellos que están próximos a realizarse de un momento a otro, y cuya comisión es casi segura en un lapso breve de tiempo, o bien existe la inminencia de su realización. Estos actos se encuentran próximos a ejecutarse pues su nacimiento se traduce por medio de la emisión de alguna orden, la ejecución de una resolución o la aplicación de alguna ley para que puedan producir efectos jurídicos.

⁶² Idem, pág. 164.

Podemos así afirmar que la realización de los actos inminentes no es insegura como los actos de realización incierta, ya que su existencia no se encuentra condicionada, en virtud de que éstos actos forzosamente se ejecutaran como consecuencia legal ineludible de actos ya actualizados, al ser consecuencia lógica de los actos ya existentes, por lo cual, contra dichos actos es procedente conceder la suspensión.

En este orden de ideas, dependiendo del caso en concreto y analizando las características de los actos reclamados, puede ser concedida la suspensión sólo contra actos futuros inminentes, ya que contra los actos que en definitiva no se tiene la certeza de que vayan a existir resultaría incongruente concederla, en virtud de que no se puede paralizar una situación que tal vez nunca acontezca.

2.5.6.- Actos consumados

Para la doctrina se entiende por acto consumado *“aquel que se ha realizado total o íntegramente, o sea, que ha conseguido plenamente el objeto para el que fue dictado o ejecutado.”*⁶³; por ello acto consumando es aquel que culmina en el mismo momento de su emisión; los actos consumado a su vez se subdividen en actos consumados de un modo reparable y en actos consumados de manera irreparable.

a) Actos consumados de un modo reparable

Son aquellos que pueden repararse por medio del juicio de garantías, cuya finalidad u objeto es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada. No obstante que un acto reclamado se haya consumado y realizado todos sus efectos, si las violaciones que produce pueden restituirse al agraviado en base al objeto del juicio de amparo, podrá tener el carácter de acto reclamado suspendible.

⁶³ BU RCOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., pág. 706.

Por ello, este tipo de actos en cuanto a sus efectos y consecuencias procede, según el caso en concreto, conceder la suspensión provisional o definitiva solicitada, a fin de evitar que se causen daños o perjuicios de difícil reparación.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar que en un juicio de garantías instaurado contra una ley, por estimarla violatoria de garantías, se solicita la suspensión del acto reclamado; si la ley ha sido debidamente publicada y además entró en vigor, contra los actos de formación de la ley no procede conceder la suspensión por ser actos consumados, en tanto respecto de sus efectos y consecuencias que serán la aplicación que se haga de la misma al particular, si es dable conceder la medida cautelar respectiva.

b) Actos consumados de un modo irreparable

Son aquellos actos que se encuentran consumados por haber realizado todos sus efectos, por lo que las violaciones que producen al agraviado no pueden ser reparadas a través del juicio de amparo, por tanto siendo jurídicamente imposible detener sus consecuencias es improcedente conceder la suspensión, ya que de hacerlo equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales únicamente se contemplan en la sentencia definitiva que resuelva el fondo de la litis constitucional.

Al respecto el profesor Alberto del Castillo del Valle menciona lo que a continuación se transcribe: *“Como ejemplos de actos consumados en forma irreparable, se encuentran a la privación de la vida y a la imposición de una tortura (palos, azotes, marcas). En caso de materializarse alguno de estos supuestos, el quejoso no podrá ser restituido en el goce de la garantía violada, por lo que el amparo se tornará improcedente, pudiendo exigirse responsabilidad oficial al servidor público que personificó al órgano de gobierno del que emana el acto de autoridad reclamado.”*⁶⁴

Por tanto, si bien es cierto que un acto emitido por la autoridad responsable puede consumarse en el mismo momento de su emisión y por lo cual no se pueda restituir al quejoso

⁶⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, “Primer Curso de Amparo”, Edal, Ediciones, S.A. de C.V., 1998, página 110.

del goce de la garantía individual violada, también lo es que en el ámbito del derecho encontramos actos que pese a que ya se han consumado al momento de su emanación, procede conceder la suspensión en contra de los efectos y consecuencias de tales actos, que evidentemente se aplicaran al gobernado agraviado, verbigracia, cuando una autoridad emite una resolución por medio de la cual impone una diversa multa al impetrante del amparo, y éste solicita la suspensión para que no surta efectos dicha resolución, la medida suspensiva respecto de la emisión del oficio se negará por tratarse de un acto consumado, es decir, porque ya se consumó al momento de su emisión, sin embargo respecto de los efectos y consecuencias de la resolución, se puede otorgar la suspensión a fin de que no se le haga efectiva la multa contenida en la resolución que se impugna, la cual se aplicaría evidentemente al quejoso.

2.5.7.- Actos continuados o de tracto sucesivo

Estos actos no se consuman por su sola emisión, sino que su constitución se prologa en el tiempo para su ejecución, dado que las consecuencias surgen de momento a momento; estos actos se desarrollan en diferentes etapas sucesivas convergentes hacia un fin determinado.

En cuanto a la suspensión de estos actos si la misma se solicita después de que se hayan ejecutado todos los actos, es improcedente concederla, lo anterior por estar en presencia de actos consumados, en contra de los cuales no procede otorgar la suspensión.

En cambio si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos, no obstante que ya hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión es perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en evitar e impedir la continuación de la serie o sucesión de los actos, es decir, que no se sigan verificando.

Los actos de tracto sucesivo se repiten una y otra vez en el tiempo, consumándose y perfeccionándose reiteradamente, de manera que la suspensión pueda otorgarse, ya que con ello se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquellas ya realizadas al momento de decretarlo, ni reparar los daños hasta entonces producidos, pues esto

será materia de la sentencia del expediente principal, la cual precisará la forma en que deberá quedar la situación jurídica en litigio.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, señala que por actos continuados o de tracto sucesivo *"Debe entenderse el que no se consuman por su sola emisión sino que se desarrolla en diferentes etapas sucesivas convergentes hacia un fin común determinado. El acto continuado también suele denominarse acto de tracto sucesivo, que se traduce en diversos actos específicos ligados entre sí para la citada finalidad. Tratándose de la suspensión en los juicios de amparo, esta medida cautelar es procedente respecto de actos continuados en cuanto que paraliza el desarrollo de los mismos evitando la realización de los actos específicos futuros a través de los cuales dicha finalidad se puede lograr."*⁶⁵

2.5.8.- Actos declarativos

Son aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, porque no implica modificación alguna de derechos o situaciones existentes o consecuencias que alteren el estatus jurídico del gobernado, estos actos surgen como una forma de reiterar un estado específico preexistente, que dada su naturaleza resulta improcedente conceder la suspensión provisional o definitiva.

Al respecto, encontramos la tesis publicada en las páginas trescientos dieciocho y trescientas diecinueve, cuyo texto es: *"ACTOS DECLARATIVOS, ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN CONTRA LOS. Aun cuando la sentencia reclamada sea definitiva, la misma es meramente declarativa si la autoridad responsable se limita a evidenciar una situación jurídica determinada, pero sin que se modifiquen situaciones o derechos existentes y, por lo tanto, de tal sentencia no se deriva ningún acto de ejecución, sino actos meramente declarativos que se ejecutan desde la fecha en que se hace la declaración, resultando en*

⁶⁵BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, p.16.

*consecuencia improcedente la suspensión que en su contra se pida, pues tales actos quedan fuera del alcance jurídico de ella.*⁶⁶

Es de precisar que si los actos declarativos traen aparejado un principio de ejecución, y que no solamente se concretan a evidenciar una situación jurídica determinada, sí procede contra ellos la suspensión solicitada, toda vez que dicha ejecución produce una lesión en la esfera jurídica del gobernado lo que origina la existencia del agravio, a lo anterior nos sirve de apoyo la jurisprudencia número mil noventa y tres, que a la letra dice: “*ACTOS DECLARATIVOS*”. *Cuando los actos declarativos llevan en sí mismos un principio de ejecución, procede contra ellos la suspensión en los términos de la ley.*⁶⁷

Cabe precisar que los actos legislativos no son declarativos, son obligatorios para todos los ciudadanos y todas las autoridades, sin que pueda ser discutido por éstas, sino en el juicio de garantías, por lo mismo, la declaración contenida en él, es mandamiento público, verdad legal y no mera sugestión o advertencia, y por tanto, un decreto es un acto de autoridad con efectos jurídicos y no debe de considerarse como un acto declarativo.

2.5.9.- Actos consentidos

Son aquellos actos de autoridad violatorios de las garantías individuales o del régimen competencial que no son reclamados dentro de los plazos que la ley señala para la promoción del juicio de amparo.

El consentimiento del acto puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando el individuo de modo categórico se manifiesta conforme con él, es decir, cuando el acto consentido es conocido por el quejoso, y dicho conocimiento es directo, exacto y completo, abarcando la fecha en que tuvo conocimiento de él y la autoridad que lo emitió, por ende el consentimiento es expreso al manifestarse verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. El consentimiento tácito resultará de hechos o de actos que los presupongan o que autoricen a

⁶⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe de Labores de 1982, pp. 318 y 319.

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917 a 1995. Tomo VI, parte materia común, pág. 757.

presumirlo, como cuando no se acude al juicio de garantías dentro de los términos que señalan los artículos 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo, a fin de impugnar el acto reclamado.

De lo anterior se advierte que al estar frente a actos que ya han sido ejecutados y contra de los cuales no se interpuso oportunamente medio de impugnación alguno, lo correspondiente es declarar improcedente el Juicio de Amparo, y al respecto la Ley de Amparo en su parte conducente establece:

“ARTICULO 73.- El juicio de amparo es improcedente:

... XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Quando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, solo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.”

De lo anterior se advierte que los dos últimos párrafos se dedican íntegramente a las leyes autoaplicativas, que son aquellas que no requieren de un acto de aplicación posterior a su entrada en vigor para causar agravios al quejoso, sino que su sola expedición provoca agravios impugnables en amparo; contra ellas el quejoso tiene un término de treinta días para promover juicio de garantías, pero en el supuesto de que no se promueva en ese lapso de tiempo, no se tiene por consentida la misma, ya que en el artículo anteriormente transcrito se observa que existe una segunda oportunidad para hacer valer el juicio de amparo contra el primer acto de aplicación de las leyes, pero en el caso de que no se impugne ni la ley ni su primer acto de aplicación, estamos frente a actos consentidos.

2.5.10.- Actos derivados de actos consentidos

También respecto de éstos actos es improcedente tanto el juicio de garantías como el otorgamiento de la suspensión, al tratarse de actos que no son sino una consecuencia de otros que ya han sido considerados como consentidos.

Entre los actos consentidos y los actos derivados existe una relación de causalidad, en el sentido de que los segundos no pueden realizarse sin los primeros.

Así los actos derivados de otros consentidos son: a) los que consisten en la repetición del primer acto; b) los que son su consecuencia legal y necesaria y c) los que iban implícitos o estaban comprendidos en él.

Al caso en concreto resultan aplicables, en la parte que interesan, las siguientes tesis cuyos rubros y textos se transcriben a continuación:

“ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. SUPUESTO PARA QUE OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. De acuerdo con la jurisprudencia número 19 contenida en la página 38, de la octava parte del último apéndice al semanario judicial de la Federación, los supuestos para que opere la causal de improcedencia cuando el amparo se endereza contra actos derivados de otros consentidos son, la existencia de un

acto anterior consentidos y la existencia de un acto posterior que sea una consecuencia directa y necesaria de aquél. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pág. 370.

ACTOS DERIVADOS DE OTROS CONSENTIDOS (MEDIDAS DE APREMIO). Si el quejoso consintió el auto por el cual se le hizo el apercibimiento de que en caso de desobediencia a una determinación judicial, se le impondría una multa, y con posterioridad reclama en el amparo el auto por el cual le fue impuesta dicha multa, el juicio de garantías es improcedente, porque el acto reclamado fue la consecuencia necesaria y directa de la resolución que el quejoso consintió. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y tesis Comunes, pág. 118.”⁶⁸

El presente capítulo nos permitió observar el objeto mismo de la suspensión del acto, especificando las clases que existen de la misma, además determinando los actos contra los cuales se puede o no conceder la medida cautelar respectiva, advirtiendo entonces la inmensidad de supuestos en que un gobernado frente a los actos de autoridad puede ser protegido por la figura de la suspensión, sin dejar de aclarar que al no tener los mismos efectos restitutorios, existen conceptos contra los cuales no se concederá la suspensión, pero en tal caso no se deja al quejoso en estado de indefensión, toda vez que los conceptos de agravios serán analizados en el fondo de la litis, a fin de determinar si son o no constituciones los actos de autoridad.

⁶⁸ PÉREZ DAYÁN, Alberto, "Ley de Amparo" Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2003, pp. 204 y 205.

CAPITULO III

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO

3.1.- Tramitación del incidente de suspensión

3.2.- La suspensión provisional

3.3.- El informe previo

3.4.- La audiencia incidental

3.5.- La suspensión definitiva

3.6.- Requisitos de efectividad

3.7.- Cumplimiento de la suspensión

CAPITULO III

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO

3.1.- Tramitación del incidente de suspensión

La petición de suspensión del acto reclamado se formula, por lo general juntamente con la demanda de amparo, sin embargo, en caso de que no se haya solicitado en la demanda, podrá solicitarse en cualquier momento antes de la ejecución del acto reclamado y hasta antes de que cause ejecutoria la sentencia que resuelva el fondo del amparo tal y como lo dispone el artículo 141 de la Ley de Amparo, cuyo contenido es el siguiente:

“ARTICULO 141.- Cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria.”

Así tan pronto como el impetrante de garantías solicite la suspensión, como primer requisito del artículo 124 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito ordenará se forme por duplicado el incidente de suspensión y por cuerda separada. *“Esta antigua expresión es extraordinariamente descriptiva. Al igual que en el siglo pasado las promociones en un juicio, comenzando por la demanda, se cosen con una cuerda. Las agujas se introducen tres veces por el margen izquierdo de las hojas.”*⁶⁹

El cuaderno incidental formado por duplicado y por cuerda separada significa que se iniciaron dos expedientes distintos del principal, exclusivos para la cuestión incidental. Los incidentes comienzan con una copia de la demanda de amparo, y pruebas documentales que se acompañan, y cabe la posibilidad de que con la copias simples de los anexos se realice la compulsión y certificación con los originales que obran en el expediente principal, a fin de que esas copias compulsadas obren en los respectivos incidentes y tengan pleno valor probatorio.

⁶⁹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “La Suspensión en Materia Administrativa”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 27.

Al respecto el maestro Arturo González Cosío manifiesta lo siguiente: *“La solicitud de suspensión, debe ser hecha por escrito y se sigue siempre por cuerda separada y por duplicado, pues cuando se interpone el recurso de revisión contra la resolución que se dicte en el incidente, el juez debe estar en disposición de remitir el original al Tribunal que corresponda y conservar el duplicado (art. 141 de la L.A.).”*⁷⁰

Ambos cuadernos incidentales (original y duplicado), deben contener las mismas promociones y resoluciones, independientemente de que en el original únicamente se encuentren las pruebas documentales que haya exhibido las partes, pero todas las demás constancias deberán ser iguales. La razón de esta medida se debe a que cuando se interponga, en su caso, la revisión contra la suspensión definitiva, el juez deberá remitir el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer el recurso, y el duplicado se dejará en el juzgado, formándose entonces un triplicado por que se necesita para seguir agregando las diversas actuaciones.

En este orden de ideas al emitir el auto admisorio de la demanda de amparo, el Juez de Distrito dictará el proveído que encabeza el procedimiento incidental sobre la suspensión del acto reclamado, donde decidirá si otorga o niega la suspensión provisional; en ese mismo auto se indicará la fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, ordenándose enviar copia simple de la demanda de garantías a las autoridades señaladas como responsables a fin de que rindan su respectivo informe dentro del término de veinticuatro horas.

Así entendemos que en la suspensión provisional se proveerá lo conducente respecto a la suspensión de petición de parte, cuyas condiciones de procedencia son las siguientes: *“que los actos contra los cuales se haya solicitado dicha medida cautelar sean ciertos; que la naturaleza de los mismos permita su paralización; y que, reuniéndose los dos extremos anteriores, se satisfagan los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.”*⁷¹

⁷⁰ GONZÁLEZ COSÍO Arturo, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2004, pág. 226.

⁷¹ BURGEOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 714.

La primera condición, relativa a que sean ciertos los actos, se refiere a que si el quejoso no comprueba su existencia en la audiencia incidental no existe materia sobre que decretarla, por lo que será procedente su negativa, ya que al rendir su informe previo, las autoridades expresan si son o no ciertos los actos que se les imputan, y en caso de que nieguen el acto, corresponde al promovente del amparo probar lo contrario.

El siguiente requisito, respecto a la paralización de los actos conforme a su naturaleza se refiere a que no basta que los actos reclamados sean ciertos, sino que su naturaleza permita ser suspendibles, como que no sean consumados o negativos, entre otros, y al efecto ya ha quedado explicada la naturaleza de los actos en el capítulo anterior.

Por último, la tercera condición de procedencia consiste en que se satisfagan los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, (requisitos mencionados brevemente en el capítulo II del presente trabajo). *“Los requisitos a que se contrae este precepto, son denominados en su conjunto como requisito de procedencia de la suspensión del acto reclamado, debiendo llenarse para que el juez esté facultado para otorgar dicha medida cautelar; sin la presencia de uno de ellos el juez federal no podrá conceder el beneficio que implica la suspensión del acto reclamado, dejándose a la autoridad responsable en total ejercicio de sus atribuciones legales para actuar y ejecutar el acto de autoridad que se señaló como reclamado en el demanda.”*⁷²

Entonces la primera fracción se refiere a que la suspensión debe ser solicitada por el agraviado, es decir, para el otorgamiento de la medida cautelar respectiva es necesario que el impetrante de garantías pida la concesión de la suspensión, ya que sin tal solicitud, no será posible suspender los efectos de los actos reclamados, y por ende, la autoridad responsable podrá seguir ejecutando las consecuencias del acto impugnado; atendiendo claro, a la naturaleza de los actos, porque tal y como ya lo analizamos no todos los actos de autoridad son suspendibles en el amparo.

⁷² DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, “Ley de Amparo Comentada”, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2003, pág. 467.

En la segunda fracción del artículo 124 de la Ley de Amparo encontramos uno de los requisitos más importantes que debe cumplirse para que el Juez de Distrito conceda la suspensión, el consistente en que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

En la suspensión concurren tres tipos de sujetos: el quejoso, el tercero perjudicado (el cual no siempre forma parte del juicio, es decir, no en todos los casos existe) y la colectividad en general. Los intereses del quejoso se ven protegidos a través del juicio de amparo en el cual se va analizar los conceptos de violación por los que se causaron agravios a sus garantías individuales que imputa a las responsables, y además también va a proteger esos derechos por medio de la suspensión.

Por su parte, los intereses del tercero perjudicado se salvaguardan al tener su garantía de audiencia para aportar pruebas y realizar alegatos en el juicio de amparo, y específicamente en la suspensión los intereses del tercero se tutelan mediante la exigencia al quejoso del otorgamiento de una garantía para reparar los daños y perjuicios que la suspensión le causare si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo promovido por la parte quejosa.

En este sentido, dado que al promover el juicio de amparo, se estudia la inconstitucionalidad del acto reclamado hasta el momento de emitir la sentencia correspondiente, *“los intereses de la sociedad están tutelados cuando el propio juzgador se le convierte en guardián del interés social en relación con la suspensión. En efecto, no otorgará la suspensión solicitada si se sigue perjuicio al interés social.”*⁷³

Si bien queda claro que debe acreditarse fehacientemente que con el otorgamiento de la suspensión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, ya que de concurrir algunas de éstas hipótesis el a quo deberá negar la medida cautelar solicitada, sin embargo, en este orden de ideas, cabe precisar que no se ha logrado un criterio generalmente aceptado sobre lo que debe de entenderse por interés social y orden

⁷³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. cit., pag. 880

público, en virtud de que lo que para un juzgador contraviene el interés social y el orden público, para otro no lo afecta.

Respecto al tema el maestro Ignacio Burgoa Orihuela expresa lo siguiente: *“puede decirse que el “interés social” se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común.”*⁷⁴

Podríamos así considerar, que hay interés social cuando existe una situación específica que afecta o beneficia a un conglomerado humano, es decir, interés social es toda situación creada normativamente o por algún hecho o acto de autoridad del que la sociedad pueda obtener algún provecho o beneficio de modo directo e inmediato.

Entonces por regla general los intereses de la sociedad están por encima de los beneficios que pudiera obtener el gobernado de manera individual al emitirse la suspensión de los actos reclamados, así los intereses personales quedarán minimizados en relación con el daño que se pudiera provocar a un grupo de gobernados, los cuales deben ser protegidos pese al agravio provocado en la esfera jurídica del particular.

Ahora, respecto a qué debe entenderse por orden público, el maestro Carlos Arellano García, manifiesta que *“una disposición es de orden público cuando tutela prevalentemente los derechos de la colectividad, de la sociedad, del conglomerado, frente a los intereses o derechos de individuos considerados separadamente.”*⁷⁵

Así afirmamos que las normas de orden público y cuya calificación como tales corresponde primeramente al legislador, son las disposiciones que se emiten para regular aspectos en que se ve interesado el Estado y que vienen a reglamentar su actuación pública, así

⁷⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 731.

⁷⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. cit., pág. 882.

como aquellas leyes que pretenden regir en las ramas sociales de mayor trascendencia y que, por ende, la sociedad se ve notoriamente interesada.

En consecuencia, es dable precisar que el maestro Ignacio Burgoa Orihuela respecto al tema, expresa lo siguiente: *“El orden público es, [...] una especie del orden social genérico. Este, según lo hemos indicado, se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de la diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan, a fin de establecer una compatibilidad entre ellos, que garantice su coexistencia y respeto recíproco. Cuando dicho orden social se procura por el Derecho, sea público, privado o social, aquel se convierte en el objetivo último perseguido por éste; en otras palabras, el orden jurídico como sistema normativo, es el medio idóneo e imprescindible, dentro de una sociedad o Estado organizados jurídicamente, para lograr el orden social.”*⁷⁶

De todo lo anterior, se deduce que el orden público es aquella sistematización o composición de la sociedad cuya finalidad perseguida es la obtención del bienestar colectivo, tratando de lograr un equilibrio entre gobernados a fin de evitar un perjuicio a los mismos, sin embargo, lo que hoy es orden público, no lo será dentro de algunas semanas o años y dicha noción además no es solamente variable de un país a otro, sino también vería dentro de un país con las diversas épocas.

Tenemos entonces que por interés social se entienden aquellos supuestos que deben ser protegidos legalmente por ser de orden público y que es necesario que prevalezcan o subsistan aun cuando se afecten intereses particulares. El interés social como las disposiciones de orden público tienen en común el salvaguardar a la colectividad protegiéndola en sus derechos, de ahí que en el párrafo segundo del artículo 124 de la Ley de Amparo se establezcan algunos supuestos en que se sigue perjuicio al interés social y al orden público al concederse la suspensión como son: a) si se continua el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinios o

⁷⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 725.

a la producción y el comercio de drogas enervantes; b) si se permite la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario o el incumplimiento de las órdenes militares; y c) se impida la ejecución de medida para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país para la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza.

Al respecto el maestro Góngora expresa lo siguiente: *“En efecto de la enumeración de las hipótesis previstas en el precepto en comentario en las cuales de concederse la suspensión sí se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, aparece que casi todas encajan en dos grandes categorías, o sea cuando el otorgamiento del beneficio suspensivo traiga como consecuencia: A) la realización de actos delictivos o ilícitos; B) la paralización de medidas sanitarias o de campañas contra vicios.”*⁷⁷

El legislador en consecuencia se concretó determinar los supuestos en que se actualiza el perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, pero no son los únicos supuestos en que no procede conceder la suspensión, sino que el juzgador deberá analizar la naturaleza del acto a fin de proceder a negar, o en su caso, conceder la suspensión solicitada. Resultando aplicable al caso el siguiente criterio jurisprudencial:

“SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la

⁷⁷ GONGORA PIMENTEL, Genaro. “La Suspensión en Materia Administrativa”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, págs. 65 y 66.

Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.”⁷⁸

Y como ejemplo podemos citar el contenido de las tesis I.3o.A.31 A, que establece: *“SUSPENSIÓN, ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA EN CONTRA DE LA BAJA O CESE DE UN SERVIDOR PÚBLICO, POEQUE NO SE SATISFACE EL REQUISITO PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMAPRO. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, procederá la suspensión siempre que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Así, por interés social se entienden aquellos intereses que deben ser protegidos legalmente por ser de orden público y que es necesario que prevalezcan o subsistan aun cuando se afecten intereses particulares. De esta manera, la baja o cese de un servidor público es un acto de interés social y público en contra del cual no procede otorgar la suspensión provisional, porque involucra el bienestar del orden social de la población en materia de seguridad pública. Esto es, la sociedad está interesada en que los servidores públicos cumplan eficazmente y con lealtad las disposiciones de orden público para poder salvaguardar la seguridad y el bienestar de la comunidad, por ello, se requiere que existan, en tratándose de servidores públicos, la confianza no sólo de sus superiores, sino de la población. En estas condiciones, si el cese de un servidor público presupone la falta de confianza para que continúe en el*

⁷⁸ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo V, página 383. Materia Administrativa.

desempeño de sus funciones, es improcedente otorgar la suspensión provisional, porque de concederla se contravendría el interés social, ya que la sociedad está interesada en que los servidores públicos cumplan debidamente con las funciones que tienen encomendadas, que dada su naturaleza tienen como finalidad desempeñar una actividad pública del Estado, en el caso, como miembro de la policía auxiliar, de proteger y cuidar la seguridad pública de los habitantes del Distrito Federal.”⁷⁹

El interés social y el orden público se refieren a los bienes de la colectividad salvaguardados por las leyes, los cuales pueden ser determinados por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que valore el juzgador, quien debe evitar que con el otorgamiento de la suspensión se vulnere el desarrollo armónico de una comunidad encaminada a obtener un verdadero beneficio común, así el juzgador tiene la total libertad de examinar el acto de autoridad impugnado a fin de determinar la procedencia de la suspensión, atendiendo siempre la misión de proteger los mandatos constitucionales.

Finalmente en la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, se indica que será procedente la suspensión cuando sean de difícil reparación los daños y perjuicios causados al agraviado con la ejecución del acto reclamado, pero en esta fracción, no se indica de manera específica qué debe entenderse por “difícil reparación” y al efecto los autores Soto Gordo Ignacio y Lievana Palma Gilberto precisan los siguientes: “*el perjuicio implica el desconocimiento de un derecho que pertenece al quejoso o de una situación jurídica de que goza*” y “*En cuanto a los daños, aún cuando en el aspecto civil se les define como una pérdida o menoscabo en el patrimonio de una persona, de todos modos no es posible deslindar el daño del perjuicio jurídico, porque si el daño implica la pérdida de un derecho; ello significa que hay como consecuencia un perjuicio jurídico; en otros términos, si la ley habla de que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado, tal cosa en realidad sólo debe estimarse como una redundancia, puesto que la base de la procedencia del Amparo es el perjuicio jurídico, y el daño sólo debe tomarse como*

⁷⁹ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, octubre de 1996, pág. 624.

un antecedente obligado del perjuicio que se requiere, no sólo del juicio, sino de la suspensión, respecto de los actos que reclama el agraviado.”⁸⁰

Entonces, si con la consumación del acto reclamado se provocan violaciones en la esfera jurídica del gobernado que fueren difíciles de repararse al implicar dilatados y costosos medios para obtener la restauración de las cosas al estado que tenían hasta antes del surgimiento del acto de autoridad, es procedente conceder la suspensión solicitada, es decir, si la ejecución del acto reclamado provocará la imposibilidad o dificultad para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, impidiendo que regresen las cosas hasta antes de tal conculcación, el Juez de Distrito debe conceder la medida cautelar respectiva.

Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar el sumario de la siguiente ejecutoria, que al efecto dice:

“DAÑOS Y PERJUICIOS DIFÍCILMENTE REPARABLES. Al referirse la Ley de Amparo en su artículo 124, fracción III, a la necesidad de que los daños o perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado, sean difícilmente reparables, como requisito para que proceda la suspensión, no está considerado más que la posibilidad de obtener esa reparación del acto, en sí mismo (en el caso la de recomendar la construcción de las obras mandadas suspender), ni tampoco toma en cuenta los perjuicios remotos que pueda ocasionar la negativa de suspensión como son los que el agraviado se vea impedido de concluir la construcción de su casa y tenga que vivir con su familia entre las ruinas, sino lo que ha de servir de norma es que no haya dificultad grave para obtener, en su caso, la reparación de esos daños o perjuicios, situación ésta que debe admitirse, supuesto que de obtenerse el amparo, la obra podrá seguir su curso y los perjuicios que resintiera el agraviado no serían de difícil reparación, pues tendría expeditos sus derechos para reclamarlos en su oportunidad. Incidente de suspensión en revisión relativo al juicio de amparo promovido por Augusto Ayala Chávez, contra actos del Presidente municipal de Morelia, Mich. Toca 329/48-1^a. Fallado en 23 de febrero.

⁸⁰ SOTO GORDOIA, Ignacio y LIEVANA PALMA, Gilberto, Op. cit., pp. 80 y 81.

*Negando la suspensión. Por unanimidad de 5 votos. Informe 1948, segunda Sala, pág. 146.*⁸¹

Por ende, si bien es cierto que la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo no precisa un concepto de “difícil reparación”, también lo es que el Juez de Distrito estimará en cada caso concreto si surgen o no los supuestos de daños y perjuicios, ya que quien solicita la suspensión quiere que el bien tutelado permanezca íntegro y no que se le asegure con una indemnización. Así hemos determinado la forma en que se integra el incidente de suspensión, así como los requisitos básicos que deben acreditarse a fin de que el juzgador esté en aptitud de valorar si es oportuno conceder la suspensión solicitada; sin embargo antes de abordar el siguiente tema, es conveniente precisar que para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, atendiendo a su naturaleza, también puede concederse a través de lo que conocemos como apariencia del buen derecho o “*fumus boni iuris*”, que supedita la procedencia de la suspensión al resultado de un examen anticipado, provisional y sumario, de las perspectivas de éxito de la demanda de amparo, es decir, según los casos, al resultado de un enunciamiento provisional y sumario de la legalidad del acto reclamado o de la existencia del derecho subjetivo en que se funda la pretensión de fondo, todo esto claro sin dejar de observar los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo; tal examen debe realizarse sin prejuzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, ya que ello sólo se determina en la sentencia que resuelve el fondo de la litis.

Sirve de sustento a lo anteriormente expuesto, la tesis de jurisprudencia 15/96 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“SUSPENSIÓN, PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.- La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del un buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa

⁸¹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “La Suspensión en Materia Administrativa”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 69.

en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declare la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva, deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquella sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.”⁸²

⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación, “La Apariencia del Buen Derecho”, Serie Debates, México 1996, pág. 44

3.2.- La suspensión provisional

La suspensión provisional es una de las especies de suspensión que tiene cabida dentro del amparo indirecto; se refiere a ella el artículo 130 de la Ley de Amparo cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 130.- En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.

En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del juez de Distrito, quien tomará, además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.

El Juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior.”

De la lectura de la transcripción del párrafo anterior, se desprenden las bases para la procedencia de la suspensión provisional del acto reclamado, la cual opera a petición de parte. La suspensión provisional es aquella medida cautelar de carácter temporal, por medio de la cual el Juez de Distrito ordena a las autoridades responsables paralizar su actuar a fin de que no ejecute el acto emitido por ellas, cuya consumación pueda afectar al quejoso al producirle daños y perjuicios de difícil reparación.

Para otorgar esta suspensión el Juez de Distrito debe determinar que efectivamente se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que como lo hemos mencionado, si no se satisfacen tales requisitos, no procede su concesión, además el juzgador debe atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando manifiesta de que existe peligro inminente de que se ejecute en su perjuicio el acto reclamado, ya que el juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos, es decir la suspensión provisional se otorga, o en su caso se niega, sin que el Juez tenga ante si todos los medios de prueba que tiendan a acreditar el dicho del quejoso, ni el de todas las demás partes, emitiendo tal medida únicamente con la demanda de amparo y con el dicho del promovente del juicio.

Adicionalmente a los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo la suspensión provisional requiere además las siguientes condiciones:

- a) que haya peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado y
- b) que esa ejecución inminente pueda producir notorios perjuicios al quejoso.

La medida cautelar provisional implica no alterar el estado en que se encuentran las cosas de tal manera que ésta paraliza toda actividad o conducta de las autoridades que tiendan a materializar el acto reclamado. De ahí que la suspensión provisional tenga efectos múltiples según el caso concreto de que se trate, ya que puede impedir la realización de los actos que se reclamen (cuando aun no se ejecuten) la causación de sus consecuencias o la de la situaciones aun no producidas; o bien de la conservación de las que hubieren acaecido con anterioridad al otorgamiento de dicha suspensión provisional.

La suspensión provisional surtirá sus efectos únicamente mientras se admita a trámite la solicitud de dicha medida hasta el momento en que se resuelva sobre la suspensión definitiva.

La suspensión provisional se otorga en un auto, donde las autoridades responsables que tengan ingerencia en la ejecución del acto reclamado deben obedecerla en todos sus términos.

En este orden de ideas el maestro Ignacio Burgoa Orihuela expresa lo que a continuación se transcribe: *“la suspensión provisional del acto reclamado es aquella orden judicial potestativa y unilateral que dicta el Juez de Distrito en el auto inicial del incidente de suspensión, previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guarden al decretarse, mientras no se les notifique la resolución que conceda o niegue la quejosa la suspensión definitiva del acto reclamado (o suspensión propiamente dicha).”*⁸³

Al decretar la suspensión provisional el Juez de Distrito con apoyo de su facultad discrecional establecerá las medidas o requisitos que estime convenientes a fin de que el quejoso las cumpla y así evitar que se vulneren los derechos de los terceros perjudicados. Normalmente dichos recursos son de carácter económico, mediante el señalamiento de una garantía a la que condiciona el goce de la suspensión provisional, siendo indispensable que el impetrante de garantías cumpla con tal garantía a fin de que surta plenos efectos la medida cautelar concedida.

El Juez de Distrito determinará la situación que deberá guardar las cosas con el otorgamiento de la suspensión, señalando así a las responsables los actos que pueden o no continuar realizando, y en consecuencia las responsables no podrán actuar en aquellos aspectos que les sean prohibidos por el juzgador, ya que tales actos violarían la determinación judicial emitida.

Por otra parte, cuando la suspensión se solicita en materia penal referente a la privación de la libertad del quejoso, el juez otorgará la medida cautelar para que el quejoso no sea puesto en prisión, pero dictándose conjuntamente aquellas medidas correspondientes a fin de que el quejoso no evada la acción de la justicia mediante el goce de la suspensión provisional, quedando a disposición de la autoridad que la otorga, existiendo la posibilidad de que sea puesto en libertad condicional si procediere.

De todo lo anterior se advierte que la suspensión provisional es aquella medida que permite paralizar el actuar de las autoridades hasta en tanto las responsables, los terceros

⁸³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 773.

perjudicados (en caso de que existieran) y el propio quejoso ofrezcan sus pruebas y alegatos, a fin de acreditar su dicho; y sea posible dictar la correspondiente suspensión definitiva.

3.3.- El informe previo

En el mismo proveído donde se dicta la suspensión provisional se fija la fecha de celebración de la audiencia incidental, y se solicita además a las responsables que rindan su respectivo informe previo, lo anterior se advierte del artículo 131 de la Ley de Amparo cuyo contenido es el siguiente:

“ARTICULO 131.- Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas; transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior.”

Conforme al texto transcrito, el informe previo debe ser rendido dentro de las veinticuatro horas a partir de que les haya sido notificado el requerimiento de mérito, y al

efecto deberá exhibir toda la documentación necesaria para demostrar la aceptación o negación de sus actos.

Pero, ¿qué debe contener el informe previo rendido por las responsables?, al efecto el artículo 132 de la Ley de Amparo expresa lo siguiente:

“ARTICULO 132.- El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En casos urgentes el juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión; hace además incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones.”

Así el informe previo es aquel documento en el cual la autoridad responsable manifiesta si son o no ciertos los actos que a ella le reclaman, y vierten las razones conducentes a fin de demostrar la improcedencia de la suspensión definitiva solicitada, pero sin que deba ser alusión a la constitucionalidad del acto de mérito, ya que dicha cuestión es materia de fondo del asunto, y en caso de que lo hiciera, dichos razonamientos no los valorará y no hará relación de ellos en la audiencia ya que deben hacerse valer en el informe justificado en el expediente principal; es aplicable al caso la siguiente tesis cuyo rubro y texto son:

“INFORME PREVIO. Las autoridades responsables no están obligadas a justificar sus actos al rendir el informe previo, pues la situación corresponde al justificado.”⁸⁴

La autoridad al momento de rendir el informe tendrá la oportunidad de aportar todas aquellas pruebas que considere pertinentes para motivar que el juez niegue la suspensión definitiva.

Respecto a la cuantía, dicho artículo hace alusión a la necesidad de que el Juez de Distrito imponga y exija fianza o garantía al quejoso a fin de que pueda surtir plenos efectos la medida cautelar definitiva.

Por otra parte, el artículo transcrito hace referencia a que las responsables deberán rendir su informe previo por vía telegráfica, cuando el Juez así lo ordene, esto se hará en aquellos casos de suma urgencia para que se pueda celebrar la audiencia incidental y no se ejecuten los actos reclamados de manera irreparable, y así resolver sobre la suspensión definitiva, pero los gastos derivados de los telegramas, correrán a cargo del quejoso dada la urgencia del asunto.

El último párrafo del artículo 132 de la Ley de Amparo establece una presunción de certeza de los actos reclamados en caso de que las autoridades no rindan su respectivo informe, sin embargo esta presunción no trae aparejado el otorgamiento de la suspensión, ya que para su concesión es importante y necesario que se reúnan los requisitos legales correspondientes. Esta presunción de certeza únicamente es tomada en consideración para resolver la resolución incidental, y no para resolver el fondo de la litis, ante tal circunstancia localizamos la tesis jurisprudencial mil ciento veintiocho, visible en la página setecientos setenta y siete, Tomo IV, mil novecientos noventa y cinco, del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, la cual a la letra dice:

⁸⁴ Semanario Judicial de la Federación. Tomo CII, página 275. Quinta Época. Instancia Segunda Sala.

“INFORME PREVIO. Debe tenerse por cierto si no existen pruebas contra lo que en él se afirma y, consecuentemente, negarse la suspensión si se negó la existencia del acto reclamado, a no ser que en la audiencia se rindan pruebas en contrario.”⁸⁵

Sin embargo cabe precisar que no toda omisión de la autoridad de rendir su informe deriva en presunción de certeza ya que de acuerdo a la naturaleza del asunto y de conformidad con las pruebas aportadas puede tenerse por no ciertos los actos reclamados pese a la falta de informe.

Ahora bien, en el caso de que las autoridades si rindan su informe previo, y nieguen los actos reclamados, recae la carga de la prueba al quejoso para probar la existencia del acto mediante aquellos elementos probatorios que considere procedente. Podemos hacer alusión al tema la tesis visible en la página trescientos cincuenta y seis, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“INFORME PREVIO. Si el recurrente no aporta prueba alguna para desvirtuar la negativa de las autoridades señaladas como responsables al rendir su informe previo el mismo debe tenerse como cierto y, consecuentemente negarse la suspensión a no ser que en la audiencia se rindan pruebas en contrario.”⁸⁶

Además de la presunción de certeza, en caso de que la autoridad no rinda el respectivo informe, se le puede imponer una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez en la forma que prevengan las leyes para la imposición de tales correcciones.

3.4.- La audiencia incidental

La audiencia incidental es aquella diligencia judicial que tendrá lugar dentro del incidente de suspensión a fin de que el juzgador tenga ante sí los elementos suficientes para determinar si concede o niega la suspensión definitiva, la cual se fija en el auto incidental

⁸⁵ Góngora GÓNGORA PIMENTEL Genaro David y SAUCEDO ZAVALA Maria Guadalupe, “La Suspensión del Acto Reclamado”, Editorial Porrúa S.A., México 2000, pág 452.

⁸⁶ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo X, página 356, Materia Común.

inicial, cuya celebración depende de la totalidad de las constancias de notificación hechas a las autoridades responsables, relativas al proveído donde se les solicitó el informe previo, cuya falta de los mismos no es óbice para la celebración, ya que con las constancias se puede celebrar; salvo el caso que establece el artículo 133 de la Ley de Amparo, mismo que hace referencia a las autoridades que tienen su domicilio fuera de la jurisdicción del Juez de Distrito, el cual se transcribe a continuación para mayor comprensión del tema:

“ARTICULO 133.- Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes.”

Cuando el Juez de Distrito resolvió respecto a la suspensión provisional, no tuvo mayores elementos de prueba que los aportados por el quejoso, pero en el caso de la suspensión definitiva, al juzgador ya se le han ofrecido diversos elementos probatorios, además que las responsables, los terceros perjudicados, y en su caso el ministerio público han vertido sus alegatos, por lo cual se podrá emitir una resolución con mayor apego a la realidad.

La audiencia incidental aunque sea breve, es de suma importancia, ya que a partir de ella se dictará la medida cautelar definitiva que va a permitir conservar la materia del amparo, evitando que los actos se consumen de manera irreparable.

La audiencia incidental consta de tres periodos procesales: a) el probatorio, b) el de alegatos y por último c) el de la resolución.

La primera etapa conocida como probatoria, en materia incidental es de carácter limitativo ya que el artículo 131 de la Ley de Amparo, únicamente comprende que las partes pueden ofrecer la prueba documental y la de inspección ocular, cuando se trate de aquellos

actos comprendidos en el artículo 22 constitucional, pero el mismo artículo, en su último párrafo contempla que, como caso excepcional, se podrá ofrecer la prueba testimonial si se trata de algunos de los actos comprendido en el artículo 17 de la Ley de Amparo.

La prueba documental es aquella constancia escrita *“idónea para poner de manifiesto la existencia de un hecho o acto jurídico, suspendible de servir, en caso necesario, como elemento probatorio la cual puede ser pública o privada.”*⁸⁷

La inspección ocular es aquel *“medio de prueba que consiste en el examen directo por el juez de la cosa mueble o inmueble, o persona, sobre la que recae, para formar su convicción sobre su estado, situación o circunstancia que tenga relación con el proceso en el momento en que la realiza. La inspección puede llevarse a efecto trasladándose el juez al lugar donde se encuentre el objeto o persona que ha de inspeccionar (acceso judicial) o en el juzgado o tribunal.”*⁸⁸

Por lo que hace a las dos primeros tipos de pruebas, el juez no necesariamente las recibe en la audiencia en comento, sino que podrá tenerlas por ofrecidas y/o anunciada antes de su celebración; la inspección ocular se podrá desahogar por medio del actuario adscrito al juzgado correspondiente, el cual levantará acta circunstanciada de lo que haya observado y dicha acta será relacionada en la audiencia incidental y tomada en consideración al resolver la suspensión definitiva. Por su parte la prueba testimonial se desahogará en la propia audiencia por medio de la calificación previa de las preguntas respectivas.

Cabe aclarar, que tomando en consideración que el expediente principal y el incidental corren por cuerda separada, cuando una de las partes ofrezca pruebas en el principal, éstas no serán tomadas en consideración en el cuaderno incidental, ya que las partes en el asunto tienen la obligación de ofrecer las pruebas pertinentes en dicho cuaderno, con independencia de que hayan sido aportadas u ofrecidas en el principal, sin embargo existe la posibilidad de que el

⁸⁷ DE PINA VARA, Rafael “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. de C.V., México 2003, pág. 255.

⁸⁸ Idem, pág. 323.

quejosa solicite la compulsu y certificación de las copias simples con las que obran glosadas en el principal, a fin de que las copias certificadas surtan plenos efectos en el incidente.

Así las pruebas documentales y la de inspección ocular pueden aportarse en la misma audiencia, y en el supuesto de que no estén preparada por algún motivo justificable, o los testigos no estén presentes el día de su celebración, el Juez de Distrito deberá diferirla a fin de que se preparen y desahoguen las mismas.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, respecto al tema, manifiesta lo siguiente: *“Las pruebas que se aporten en la audiencia incidental deben tender a demostrar la certeza del acto reclamado, así como las otras dos condiciones genéricas sobre las que descansa la procedencia de la suspensión definitiva, y que son, la suspendibilidad de dicho acto y la satisfacción de los requisitos establecidos en las fracciones II y III del artículo 124 de la Ley. Además el quejoso debe demostrar su interés jurídico en la obtención de tal medida cautelar, es decir, demostrar, aunque sea presuntivamente, el derecho que pudiese lesionarse con los actos que combata.”*⁸⁹

También, es importante precisar que dado el principio de celeridad del incidente de suspensión, las autoridades responsables pueden rendir su respectivo informe previo al momento de celebrar la audiencia, y el mismo podrá ser tomado en consideración al resolver la suspensión definitiva, es decir, si la autoridad rinde su informe el mismo día de la audiencia, esto no constituye motivo suficiente para diferir la misma, lo cual no deja al quejoso en estado de indefensión, ya que si bien es cierto podrá conocer el contenido de los informes antes de la celebración de la audiencia, también lo es que tiene la posibilidad de controvertir las aseveraciones expresadas por las responsables en cualquier tiempo, objetando el contenido del informe.

Una vez ofrecidas las pruebas correspondientes, prosigue la segunda etapa de la audiencia, donde las partes podrán verter sus manifestaciones en vía de alegatos, que son

⁸⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pag. 777.

aquellos razonamientos jurídicos tendientes a convencer al juzgador si debe negarse o concederse la suspensión definitiva.

Así, formulados los alegatos, prosigue la tercera etapa relativa a dictar la resolución que proceda concediendo y/o negando la suspensión definitiva. La audiencia incidental va a permitir que el juez se allegue de todos aquellos elementos necesarios para determinar la certeza y veracidad de los actos que por medio del juicio de amparo se reclaman.

En consecuencia, la celebración de la audiencia incidental es de gran importancia, ya que en ellas se verterán todos los elementos probatorios para poder resolver la interlocutoria respectiva, donde el Juez de Distrito deberá hacer todo lo posible para que se respete el principio de celeridad y se determine si es procedente negar o conceder la misma, por lo cual ahora abordaremos lo referente a la suspensión definitiva.

3.5.- La suspensión definitiva

La suspensión definitiva del acto reclamado únicamente se presenta en el incidente de suspensión, en el cual una vez substanciado el procedimiento respectivo culminará con su emisión, ya que en la suspensión de oficio no ocurre tal supuesto legal.

Como ya ha quedado precisado con anterioridad, la suspensión provisional surtirá sus efectos desde luego y hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva, y ésta última hasta que cause ejecutoria la sentencia que resuelva en fondo de la litis.

La suspensión definitiva es resuelta con mayores elementos de convicción que se encuentran en el cuaderno incidental, como son los informes previos, las pruebas aportadas por las partes, así como los alegatos realizados, situación que no acontece cuando se trata de la suspensión provisional, donde se resuelve solamente con la demanda de garantías, las pruebas ofrecidas y con la aseveración del quejoso. La suspensión definitiva se decretará en una resolución interlocutoria, donde fijarán la forma en que deberán quedar las cosas para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio de garantías

Dicha medida cautelar contemplará la fijación clara y precisa del acto reclamado, así como la apreciación de las pruebas adecuadas para tenerlos o no por demostrados, los preceptos legales para conceder o negar la suspensión definitiva, o en su caso para decretar sin materia el incidente respectivo, y por último los puntos resolutive con que termina.

Para resolver la contienda incidental resulta conveniente identificar la certeza de los actos reclamados, que consiste en demostrar la existencia del acto reclamado para que el mismo pueda ser tomado en consideración para determinar lo conducente en relación a la suspensión en estudio; después lo siguiente es determinar la naturaleza de los actos a fin de analizar si pueden o no ser paralizados para estar en posibilidad de decretarla suspensión, acto seguido se debe cerciorar si se cumplen con los requisitos fijados en el artículo 124 de la Ley de Amparo, es decir, que la solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto.

Al respecto es aplicable la tesis I.1o.A.J./2, cuyo rubro y contenido son los siguientes:
“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. TÉCNICA QUE DEBE SEGUIRSE EN EL ESTUDIO DE LA. Por razón de técnica, en la suspensión definitiva del acto reclamado, deben analizarse, por sí orden, las siguientes cuestiones: A).- Si son ciertos o no los actos reclamados (premisa), B).- Si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales), C).- Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales), y D).- Si ante a existencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad).”⁹⁰

Sin embargo el Juez de Distrito, a contrario sensu, deberá necesariamente negar la suspensión definitiva en cualquiera de los siguientes supuestos: *“1.- si los actos reclamados no son ciertos; 2. Si, a pesar de que resulten existentes, su carácter manifieste como no susceptibles de ser paralizados, o sea, por lo general, cuando son absolutamente negativos o están totalmente consumados; 3. Si su detención afecta el interés social o viola disposiciones*

⁹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Segunda Parte-2, enero-junio de 1988, pág. 856.

de orden público (frac. II del art. 124); y 4. Si con motivo de su ejecución no se causan al agraviado daños y perjuicios de difícil reparación (frac. III del mismo precepto).”⁹¹

En caso de concederse la suspensión, el órgano jurisdiccional federal está obligado a precisar la carga impuesta a las responsables y el alcance que tendrá la suspensión otorgada, conteniendo una serie de disposiciones legales cuya finalidad es conservar la materia de amparo, sin afectar intereses de terceros, ni de la sociedad, y dentro de esas disposiciones legales se prevé desde la suspensión de los actos hasta tomar las medidas que estime convenientes el juzgador de amparo, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión, sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada; es así como la suspensión definitiva resuelve la pretensión del quejoso, en cuanto a la detención temporal del acto reclamado, para que de esa forma pueda disfrutar provisionalmente el derecho que le fue infringido por las autoridades responsables, y en este orden de ideas el juez deberá iniciar con los trámites necesarios a fin de que se cumpla con tal medida cautelar. Así la suspensión definitiva es muy importante, en virtud de que con su concesión se va a impedir que se ejecuten los actos reclamados durante toda la substanciación del juicio principal.

3.6.- Requisitos de efectividad

De conformidad con el último párrafo del artículo 124, el Juez de Distrito al momento de conceder la suspensión, deberá fijar la situación en que deberán de quedar las cosas, y además tomará las medidas necesarias a fin de preservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, así los jueces están obligados a especificar de forma clara y concreta los efectos para los que se otorga la suspensión, sea provisional o definitiva, así como las condiciones que debe cumplir el quejosos para que pueda surtir efectos la medida cautelar respectiva.

⁹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 787.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta lo siguiente: *“El cumplimiento de las obligaciones que importan las referidas modalidades tiene un doble efecto: por una parte, precisar las condiciones a que debe someterse el quejoso para gozar del beneficio suspensivo, evitando que éste se convierta en una patente de impunidad frente a la conducta no suspendida que en relación con el agraviado puedan asumir las autoridades responsables; y, por la otra, demarcar a estas autoridades el ámbito en que no pueden actuar frente al quejoso y a virtud de la suspensión, así como la esfera en que conservan su jurisdicción propia respecto a él.”*⁹²

Las condiciones para que surta efectos la suspensión, son mejor conocidas como requisitos de efectividad o eficacia, que son aquellos que el quejoso debe satisfacer para que opere la medida cautelar solicitada, es decir, para que se dé la paralización de los actos reclamados y sus consecuencias. En este sentido, encontramos por ejemplo al artículo 125 de la Ley de Amparo, el cual a la letra dice:

“ARTICULO 125.- En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.”

Sobre el tema, el maestro Genaro Góngora Pimentel argumenta lo que a continuación se transcribe: *“Si el Juez encuentra que se satisfacen los requisitos para la procedencia de la suspensión, todos los requisitos establecidos en la ley, entonces [...] no tendrá más remedio que concederla [...], sin embargo, en muchas ocasiones suele haber un tercero perjudicado, interesado en la ejecución del acto reclamado, entonces la suspensión habrá de concederse mediante garantía que el quejoso deberá otorgar para reparar el daño e indemnizar los*

⁹² Idem, pág. 786.

perjuicios que con la suspensión se causen al tercero, si no obtuviera sentencia favorable en el amparo."⁹³

La forma más común de presentarse un requisito de eficacia es a través del otorgamiento de una garantía pecuniaria, lo cual, como ya ha quedado asentado, se da en aquellos juicios en que existe un tercero perjudicado al que se puede lesionar en su esfera jurídica por ocasionarle daños y perjuicios con la paralización de los efectos del acto reclamado, mientras se resuelve el fondo del asunto.

En efecto, en la suspensión provisional como en la definitiva del acto reclamado, el juez de Distrito está en aptitud de requerir garantía al agraviado, para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se puedan ocasionar al tercero perjudicado si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. *"Puede sentarse como regla general que los daños y perjuicios que se garantizan con las fianzas y contrafianzas, son exclusivamente los que de modo directo e inmediato derivan respectivamente de la suspensión o de la ejecución del acto; no los que mediatamente y en forma indirecta podrán producirse..."*⁹⁴. Así los daños y perjuicios deben ajustarse a los que se derivan de la medida suspensiva, como consecuencia inmediata de ella, sin que aquí tengan que calcularse los daños y perjuicios que se producirán al tercero perjudicado por ninguna otra razón.

Tales requisitos de efectividad a diferencia de los comprendidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, los cuales resultan exigibles en todos los casos de suspensión, a petición de parte; constituyen una exigencia posterior a la concesión de la suspensión solicitada; encontrando así, la siguiente tesis cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. COMO OPERA EL REQUISITO DE EFECTIVIDAD EN LA. Al solicitarse en un juicio de amparo la suspensión del acto reclamado, si existen terceros perjudicados, además de colmarse los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, debe exhibirse la garantía que razonadamente fije el juzgador federal

⁹³ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. "La Suspensión en Materia Administrativa". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 101.

⁹⁴ ROMEO LEÓN, Orantes. Op. cit., pp. 133 y 134.

para responder de los posibles daños perjuicios que se puedan ocasionar a dichos terceros con la medida cautelar decretada. La suspensión provisional, en estos casos, solamente surtirá sus efectos si se exhibe la garantía respectiva, de lo que se infiere que es hasta el momento de tal exhibición, cuando la suspensión provisional tiene efectividad jurídica, no antes, pues así se desprende del texto del artículo 125 del citado ordenamiento legal. En cambio, el diverso 139 de la ley invocada, se refiere solamente a la suspensión definitiva, pues al establecer que tal medida "surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga, el recurso de revisión...", no se puede referir a la suspensión provisional, porque contra ésta no procede el recurso de revisión, sino el de queja. En tal virtud, solamente tratándose de la suspensión definitiva, el juzgador federal está facultado en términos del citado artículo 139, para determinar que la misma surte sus efectos inmediatamente, y que dejará de surtirlos si dentro de los cinco días siguientes no se exhibe la garantía fijada, pues en caso de decretar la suspensión provisional con efectos inmediatos y por el término de cinco días, sin haberse exhibido la garantía respectiva, en ese lapso se pueden perjuicios ocasionar daños y perjuicios a los terceros perjudicados, y no debe soslayarse el contenido del artículo 129 de la propia ley."⁹⁵

Para poder fijar el monto de la garantía exigida al quejoso a fin de que pueda gozar de la suspensión de los actos reclamados, el Juez de Distrito deberá tomar en consideración las circunstancias del caso en concreto, partiendo como base las prestaciones reclamadas en el asunto, para que esté en posibilidad de garantizar los daños y perjuicios que se puedan ocasionar al tercero perjudicado, por tanto el juzgador debe tener cuidado de no establecer una garantía desproporcionada y excesiva respecto de las prestaciones reclamadas en el juicio de amparo.

Por otra parte, en relación al último párrafo del artículo 125 de la Ley de Amparo, en caso de que se afecten derechos de terceros que no sean estimables en dinero, el juez fijará discrecionalmente el monto de la garantía. La fijación de esta garantía queda al arbitrio del juez de acuerdo a las condiciones de cada asunto. En este sentido, el maestro Genaro Góngora

⁹⁵ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, Noviembre, Tesis XIV. I°. 5K.

Pimentel arguye lo que a continuación se transcribe: *“Están fuera del patrimonio por no tener carácter pecuniario [...] los derechos y obligaciones de carácter político, éstos aseguran al individuo su libertad, su honor, su vida; los derechos de patria potestad; y por último, las acciones de estado que una persona puede intentar para defender o modificar su condición personal, como la filiación. También aquí es extremadamente difícil, sin pruebas ni elementos aportados por las partes al expediente, el que la autoridad que conozca del amparo fije el importe de la garantía.”*⁹⁶

Es estos casos resulta difícil determinar la suma a que debe ascender el daño o perjuicio que pudiera resentir el tercero perjudicado, por ello el juzgador debe tratar de fijar el monto de forma proporcional a la materia del juicio de amparo, a fin de que pueda surtir efectos la suspensión solicitada.

La garantía puede ser constituida mediante fianza, prenda, hipoteca o depósito en dinero, donde el Juez determinará cuál de ellas será aplicable al caso en concreto. Un ejemplo de lo que estamos mencionando, lo encontramos en la suspensión en materia fiscal, específicamente en el artículo 135 de la Ley de Amparo, el cual a la letra dice:

“ARTICULO 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.”

⁹⁶ GÓNGORA PIMENTEL., Genaro. “La Suspensión en Materia Administrativa”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 108.

Del artículo anterior podemos observar que el Juez de Distrito podrá conceder la suspensión contra el cobro de contribuciones, estableciendo la forma en que debe garantizar el quejoso, es decir, es importante que el impetrante de garantías garantice el surtimiento de los efectos de la medida cautelar correspondiente, aun y cuando no exista tercero perjudicado, esto es con la finalidad de que quede garantizado el crédito fiscal, evitando que el promovente del juicio de garantías en caso de no concederse el amparo y protección de la Justicia Federal, le resulte imposible pagar el crédito exigido por haber caído en un estado de insolvencia; o bien en caso de obtener una sentencia a su favor, le sea devuelto al quejoso la correspondiente cantidad de dinero; al respecto podemos mencionar la siguiente tesis, cuyo contenido es el siguiente:

“SUSPENSION CONTRA COBRO DE CONTRIBUCIONES. PRESUNCION LEGAL JURIS TANTUM DE QUE NO CAUSA PERJUICIO AL INTERES SOCIAL NI CONTRAVIENE DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO. La facultad discrecional otorgada al juez de amparo en el artículo 135 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, analizada en congruencia con lo dispuesto por la fracción segunda del artículo 124 del mismo ordenamiento, permite inferir razonablemente que el legislador estableció una presunción juris tantum de que con la suspensión concedida contra el cobro de contribuciones no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público. Si el legislador hubiera estimado que con esa suspensión se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, no habría otorgado tal facultad discrecional al órgano jurisdiccional, porque ello implicaría inobservancia de la fracción II del artículo 124. Consecuentemente, corresponde a la autoridad responsable probar que con la suspensión concedida en ejercicio de esa facultad discrecional se siguió perjuicio al interés social o se contravinieron disposiciones de orden público en el caso concreto que se analice.”⁹⁷

Pero, si al momento de acudir al juicio de amparo, y solicitar la suspensión el quejoso ya ha garantizado el crédito fiscal, no se le exigirá garantía alguna, verbigracia, si al quejoso le

⁹⁷ Semanario Judicial de la Federación Tomo: IX, Marzo de 1992, Octava Época, página 308.

impusieron una diversa multa (actos reclamado en el amparo) y al no pagarla, se le ha practicado un embargo de bienes, en caso de concederle la suspensión ya no resulta necesario constituir depósito u otro medio de aseguramiento de la cantidad requerida por la autoridad exactora, toda vez que con el embargo ya ha sido garantizado el crédito exigido por la responsable, resultando entonces una injusticia el hecho de que el quejoso tuviera que garantizar nuevamente el crédito respectivo.

Ahora bien, dentro de la Ley de Amparo encontramos al artículo 139 que establece precisamente el término para reunir los requisitos de efectividad, y al efecto se transcribe tal ordenamiento legal:

“ARTICULO 139.- El auto en que un juez de Distrito conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado...”

La suspensión concedida surtirá sus consecuencias y obligará a las autoridades a cumplirla a partir del momento en que se les notifique dicha resolución, pero además del artículo antes transcrito se observa que el legislador otorgó cinco días al quejoso para buscar la manera de otorgar la garantía exigida por el juzgador, con el objeto de que la medida suspensiva tenga efectividad, en el entendido de que si transcurren los cinco días y la autoridad ejecuta el acto impugnado, al no haberse cumplido la garantía, la suspensión no surte efectos, y por ende la ejecución realizada por la responsable no sería incorrecta.

Sin embargo en la práctica si el promovente del amparo no presenta la garantía exigida dentro del término de cinco días, el Juez no puede declarar anticipadamente que la suspensión ha dejado de surtir efectos, ya que la jurisprudencia ha establecido el criterio que aún y cuando haya transcurrido el término para otorgar la garantía, y las autoridades responsables no han ejecutado el acto, el impetrante puede otorgar la garantía en cualquier momento, y la suspensión podrá surtir sus efectos plenamente. Entonces es de determinarse que el quejoso aún y cuando transcurran los cinco días establecidos en el artículo 139 de la Ley de Amparo,

no pierde el derecho de otorgar la garantía, siempre y cuando no se haya ejecutado los actos; citando a continuación la siguiente jurisprudencia que a la letra establece:

“FIANZA EN EL AMPARO, OPORTUNIDAD PARA OTORGARLA, El artículo 139 de la Ley de Amparo, dispone que el auto en que un juez de distrito concede la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado; mas esto no significa que por el transcurso del término, pierda el quejoso el derecho a otorgar la garantía exigida, sino únicamente, que la autoridad responsable, transcurrido, ese plazo, tiene expedita su jurisdicción para la ejecución del acto reclamado, pero si la ejecución no se ha llevado a cabo, no existe obstáculo para que pueda otorgarse la garantía, o llenarse los requisitos que se hubieren omitido con relación a aquélla. (Tesis jurisprudencial número 505, del Apéndice al Tomo XCVII).”⁹⁸

“Pero la suspensión concedida en los términos indicados puede quedar sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías (o de la infracción al sistema de división de atribuciones entre las autoridades federales y las de los Estados) y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso como consecuencia de la ejecución de los actos reclamados en el supuesto de que sea amparado.”⁹⁹

La contragarantía será entonces aquella cantidad de dinero (u otra forma de garantía) que otorga el tercero perjudicado a fin de que el Juez Federal permita que la autoridad responsable ejecute el acto; la figura de la contragarantía la encontramos comprendida dentro del artículo 126 de la Ley de Amparo, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“ARTICULO 126.- La suspensión otorgada conforme al artículo anterior, quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que

⁹⁸ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. “La Suspensión en Materia Administrativa”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 141.

⁹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación “Manual del Juicio de Amparo”, Editorial Themis, 2000, pág. 110.

guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

Para que surta efectos la caución que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado al quejoso. Este costo comprenderá:

I.- Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa afianzadora legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;

II.- El importe de las estampillas causadas en certificados de libertad de gravámenes y de valor fiscal de la propiedad cuando hayan sido expresamente recabados para el caso, con los que un fiador particular haya justificado su solvencia, más la retribución dada al mismo, que no excederá, en ningún caso, del cincuenta por ciento de lo que cobraría una empresa de fianzas legalmente autorizada;

III.- Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria;

IV.- Los gastos legales que acredite el quejoso haber hecho para constituir el depósito.”

Lo anterior es así, ya que si el tercero perjudicado puede garantizar aquellos daños que se le pudieran provocar al quejoso con la ejecución de los actos reclamados, es procedente entonces dejar sin efectos la suspensión otorgada. Al respecto Alfonso Noriega Cantú agrega lo siguiente: “Concedida la suspensión y otorgada por el quejoso la caución o garantía respectiva, queda suspendida - paralizada, detenida - la ejecución del acto reclamado; pero considerando el legislador que debían ser respetados los derechos del tercero perjudicado para obtenerse llevará de inmediato a cabo la ejecución del acto reclamado, resolviendo permitir la ejecución del acto, o mejor dicho, dejar sin efecto la suspensión, si el tercero otorgaba a su vez caución o garantía bastante para restituir las cosas al estado que

guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que pudieran sobrevenir al quejosos, en caso de que obtuviera sentencia favorable en el amparo; debiendo, además cubrir previamente a aquél los gastos que hubiera erogado en el otorgamiento de la garantía, gastos que comprenden las primas pagadas a la empresa afianzadora, en el caso de que una de esta naturaleza hubiera otorgado la fianza, así como el importe de las estampillas causadas en certificados de libertad de gravámenes y del valor fiscal de la propiedad, que se hubieran recabado para la comprobación de la solvencia fiador, cuando éste fuere un particular; los de la retribución pagada al fiador por el servicio prestado; los de la escritura respectiva, su registro y cancelación, cuando la garantía hubiere consistido en hipoteca, y los legales que acredite el quejoso haber hecho para constituir del depósito, si la garantía se hubiere otorgado en esa forma.”¹⁰⁰

La contragarantía entonces es aquella caución otorgada por el tercero perjudicado para que se ejecute el acto reclamado, pero la misma debe tener mayor amplitud que la garantía constituida por el quejoso, para que además de resarcir los daños y perjuicios ocasionados al promovente con la ejecución de los actos reclamados, también pueda ser posible restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías.

La contragarantía también puede constituirse por fianza, prenda o hipoteca o depósito en efectivo, y su monto será determinado por el juez atendiendo al caso en concreto tomando en consideración el importe de la garantía otorgada por el quejoso y la posibilidad de restituir las cosas al estado que tenían antes de la ejecución de los actos reclamados.

Pero cabe apuntar, que no siempre es procedente aceptar la contragarantía, ya que si en caso de aceptarla se quedará sin materia el juicio de amparo, o si en caso de permitir que se ejecutaran los actos reclamados, los mismos se consumirán de modo irreparable, esto constituiría un estado de indefensión para el quejoso, por lo cual en estos supuestos no es viable y procedente aceptar la contragarantía, ya que se podría causar un daño de difícil reparación al promovente del amparo. Por lo cual se puede decir que existe la figura de la contragarantía como contrapeso de la garantía, lo cual es con la finalidad de mantener un

¹⁰⁰ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Op. cit., Tomo II, pág. 1038.

equilibrio procesal entre el tercero perjudicado y el quejoso, los cuales son susceptibles de derechos.

3.7.- Cumplimiento de la suspensión

Una vez que se dicta la suspensión provisional y en su momento la suspensión definitiva, la autoridad responsable está obligada a cumplir el mandamiento del Juez de Distrito al decretar procedente la concesión de la suspensión de los actos reclamados, es decir, no sólo está obligada a no realizar tales actos, sus efectos y consecuencias, sino cualquier otro acto que tienda a producir una afectación a las garantías individuales del gobernado.

Dentro de la Ley de Amparo, para la debida observancia de la suspensión, tenemos al artículo 143 el cual indica que para el efecto de la ejecución y cumplimiento de la suspensión se observará lo dispuesto en los artículos 104 y 105 párrafo primero, 107 y 111 de la misma Ley.

Al efecto el artículo 104 en su parte conducente establece lo siguiente:

“ARTICULO 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes [...]. En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.”

Sin embargo en la practica, salvo que se trate de levantamiento de clausura, no se requiere a las autoridades para que rindan ese informe, ya que el mismo no constituye el propio cumplimiento a la suspensión definitiva, en virtud de que no basta que las responsables informen que ya cumplieron, sino que tienen que demostrarlo fehacientemente, con base a las

diversas constancias que remitan, y al efecto se debe dar vista al quejoso con el contenido del oficio por medio del cual las autoridades aseguran que han cumplido, para que manifieste lo que a su derecho convenga, es decir, el quejoso pese a lo vertido por ella puede manifestar que no ha acatado la resolución interlocutoria concedida.

Se debe girar oficio a la autoridad responsable de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Amparo a efecto de notificar la concesión de la medida cautelar respectiva, donde se establecen las obligaciones de no hacer, de abstenerse, de mantener las cosas en el estado que guardan al momento de decretar la medida suspensiva, es decir se le notifica que de manera provisional se encuentra impedida de actuar en contra de los intereses del quejoso, y en caso de actuar el impetrante del amparo podrá promover el recurso correspondiente.

Por lo que respecta al cumplimiento de las suspensiones decretadas en autos en la práctica el procedimiento de cumplimiento se aplica más a la suspensión definitiva, dado que la suspensión provisional tiene una vigencia efímera ya que surte efectos hasta que se dicte la resolución interlocutoria.

Ya precisamos que de conformidad con el artículo 139 de la Ley de Amparo la suspensión otorgada por el Juez de Distrito surtirá efectos desde luego, por ello podemos afirmar que la autoridad responsable debe cumplir con la medida cautelar desde el mismo momento en que se concedió y no hasta que se le notifique la resolución, ya que muchas responsables argumentan que como la suspensión definitiva le fue notificada mucho después de que se dictara la misma, por ello ejecutaron el acto, y por ende no están incumpliendo la medida concedida.

Caso contrario, es en el supuesto de que se le haya notificado a la responsable la resolución, y el quejoso no cumple con el requisito de efectividad exigido dentro del término que establece la Ley de Amparo, la autoridad puede entonces ejecutar el acto, sin estar incumpliendo lo determinado en la suspensión.

Una vez que se encuentra debidamente notificadas las responsables de la concesión de

la suspensión, el Juez de Distrito queda supeditado a la denuncia del quejoso respecto al incumplimiento de la resolución, y en este sentido, se dictará un acuerdo en el cual se requerirá a las responsables a efecto de que informen en relación al cumplimiento que le están dando a la suspensión con documentos fehacientes que acrediten su dicho. En caso de que no desahoguen dicho requerimiento, o desahogándolo no demuestren el debido cumplimiento, el siguiente requerimiento se hará al superior jerárquico de la autoridad responsable a fin de que obligue de forma inmediata a su inferior a atender la medida suspensiva; sin embargo, puede presentarse la posibilidad de que el superior jerárquico de la responsable tampoco haga nada por cumplir la resolución interlocutoria, caso en el cual se requerirá al respectivo superior jerárquico para que obligue a ambos el acatamiento de la medida cautelar respectivo.

Todo lo anterior de conformidad con el primer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo el cual es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.”

Sin embargo, tal como lo dispone el artículo 143 de la Ley de Amparo, a efecto de vigilar el cumplimiento de la suspensión, sólo es aplicable, entre otros artículo, el 105 párrafo primero, es decir, no se aplican las demás disposiciones del mencionado artículo, en consecuencia, ya que una vez agotado todos los requerimientos comprendidos en tal artículo, la ley únicamente establece como último recurso la aplicación del artículo 111 de la Ley

mencionada, el cual dispone que para hacer cumplir la ejecutoria de que se trata, el Juez de Distrito comisionará al Secretario o Actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia resolución, claro siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita, como ejemplo tenemos una suspensión concedida a efecto de que se levante el estado de clausura y se retiren en este sentido los sellos impuestos al lugar que por la vía de amparo se defiende, y en caso de incumplimiento de las autoridades, el juez comisionará a un Actuario adscrito al dicho órgano jurisdiccional, el cual se constituirá en el día y hora señaladas en el proveído que al efecto se dicte, y retirará los sellos decretando el levantamiento de la clausura, todo esto asentado en un acta realizada por el propio Actuario. En este sentido, el legislador entonces consideró que para hacer cumplir la suspensión decretada bastaba la aplicación de los artículos 104, 105 primer párrafo, y 111 de la Ley de Amparo, siendo inaplicables los demás párrafos del mencionado artículo 105, encontrando así la siguiente tesis cuyo rubro y texto son los siguientes:

“INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE A LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO PROCEDE LA APLICACIÓN DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO. Cuando existe el incumplimiento por parte de la autoridad responsable de la resolución dictada con respecto a la suspensión definitiva en un juicio de garantías, no resulta procedente la aplicación del segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, y tal como lo previene el artículo 143 de tal ordenamiento para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión se observará entre otros dispositivos el párrafo primero del referido artículo 105.”¹⁰¹

Pero, ¿qué pasa si realizan todos los requerimientos, y la naturaleza del acto no permite que el Juez de Distrito comisione al Actuario o Secretario para que haga cumplir la suspensión, al respecto la Ley de Amparo no establece procedimiento alguno, para obligar a las responsables a cumplir con la medida suspensiva ni mucho menos establece el grado de responsabilidad en que incurren, ya que el artículo 206 de la Ley de Amparo sólo establece que la autoridad que no obedezca el auto de suspensión será sancionada, por el delito de abuso

¹⁰¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII, agosto de 1991, pág. 60.

de autoridad, conforme lo señala el Código Penal Federal, situación que no la establece ni impone el Juez de Distrito, por lo cual las responsables continuamente desatienden la resolución incidental concedida.

Respecto a la tema, Ricardo Cuoto ha manifestado lo siguiente: *“No comprendemos por qué la desobediencia a un auto de suspensión no se castiga de la misma manera que la desobediencia a una ejecutoria de amparo, siendo así que, en ambos casos existe una misma falta de respeto a la autoridad federal.”*¹⁰²

Si bien es cierto, que existe la denuncia de violación a la suspensión para determinar si la autoridad cumple o no con la suspensión, no existe incidente o recurso alguno que permita fincar responsabilidad administrativa a las autoridades responsables, o bien que se les imponga una multa por desobediencia a un mandato judicial.

En consecuencia, de todo lo anterior se concluye que el procedimiento en el incidente de suspensión empieza con el acto que prevé la suspensión provisional y culmina con la audiencia incidental donde se resuelve la suspensión definitiva, contemplando en ésta los actos posteriores que abarca el acuerdo que recae a la interposición del recurso de revisión hecho valer contra la suspensión definitiva, hasta los proveído que tengan el propósito de hacer cumplir la medida suspensiva, la cual surtirá plenos efectos hasta en tanto se dicte la sentencia en el expediente principal que resuelva el fondo del amparo, y sea además declarada ejecutoriada, en otras palabras *“En el momento en que el quejoso presente ante el tribunal judicial correspondiente la demanda de garantías, en ese momento, mediante una presunción legal, el acto reclamado, es inconstitucional para el incidente de la suspensión del propio acto; y queda sub judice respecto a su constitucionalidad en el tronco principal del juicio de garantías, y será cuando se dicte la sentencia definitiva en la audiencia constitucional, cuando se sepa en definitiva, si el acto reclamado es constitucional o no.”*¹⁰³

¹⁰² CUOTO, Ricardo, Op. cit. pág. 210.

¹⁰³ Colegio de Secretarios de Estudios y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asociación civil. “La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo.” Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, pág. 21.

Antes de concluir este capítulo, cabe precisar que en ocasiones por determinadas circunstancias, el expediente principal se resuelve antes que el cuaderno de suspensión, es decir, se dicta antes la sentencia que resuelve el fondo del asunto, en estos casos el incidente suspensivo quedaría sin materia si la sentencia ha causa ejecutoria, ya que al resolverse la litis constitucional, las partes tienen que sujetarse a los lineamientos establecidos en la sentencia respectiva, y por ende deja de tener vida jurídica el incidente de suspensión.

CAPITULO IV

INCIDENTE DE REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN A LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE E INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

4.1.- Procedencia del incidente de revocación o modificación a la suspensión por hecho superveniente

4.2.- Tramitación del incidente de revocación o modificación a la suspensión por hecho superveniente

4.3.- Procedencia de la denuncia de violación a la suspensión

4.4.- Tramitación de la denuncia de violación a la suspensión

4.5.- Procedencia y formalidades del incidente de inejecución a la suspensión definitiva

CAPITULO IV

INCIDENTE DE REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN A LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE E INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

4.1.- Procedencia del incidente de revocación o modificación a la suspensión por hecho superveniente

Ya ha quedado precisado que de acuerdo al caso en concreto el Juez de Distrito analizará y determinará la procedencia del otorgamiento de la suspensión definitiva, siempre y cuando se cumplan los requisitos comprendidos en la Ley de Amparo, en el entendido de que el juzgador se encuentra impedido legalmente para revocar, modificar o alterar sus propias determinaciones atendiendo a que dentro de nuestro marco normativo existen órganos jurisdiccionales instituidos para revisar las actuaciones júdiales del juez federal, cuya finalidad será precisamente confirmar o hacer alguna variación en el sentido de la determinación analizada; sin embargo en nuestra legislación encontramos la excepción plasmada en el artículo 140 de la Ley de amparo, cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 140.- Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.”

Así, en este contexto, el aludido artículo 140, faculta al Juez de Distrito para modificar o revocar el auto que resolvió la suspensión del acto reclamado, sirviéndole de base la presencia de un hecho superveniente y siempre y cuando no se haya dictada sentencia ejecutoriada. Al respecto de dicha facultad concedida al juez, el autor Jean Claude Tron Petit opina lo siguiente: *“A diferencia de lo que sucede con los demás proveídos y resoluciones que se dicten en el juicio de garantías, donde rige por razones de seguridad jurídica la inmutabilidad o irreformabilidad, en el sentido de que el juzgador no puede variar ni revocar*

sus determinaciones; en cambio, en materia suspensorial rige el principio de la mutabilidad o flexibilidad que permite adecuar lo resuelto a las circunstancias prevaecientes y más convenientes para salvaguardar los intereses sociales y, especialmente, preservar la materia del juicio de amparo. De ahí que con ciertas reservas y reglas específicas, sea posible la adecuación y alteración de lo que previamente se hubiere decidido atendiendo a las circunstancias.”¹⁰⁴

Entonces, cuando se pretenda que el juzgador modifique o revoque la resolución respectiva que concedió o negó la suspensión del acto reclamado, fundándose en el acaecimiento de un hecho superveniente, deberá acreditarse tal circunstancia fehacientemente, mediante la aportación de elementos de pruebas que demuestren la existencia de tal hecho superveniente.

Por ello cabe precisar que por hecho superveniente debe entenderse todo aquel acontecimiento de determinadas situaciones que transforman el estado legal de los objetos o bienes materia de la suspensión, cuyo suceso era desconocido por las partes y además no existía al momento de dictar la resolución respectiva, sino que surge con posterioridad; así con el surgimiento posterior de una prueba o de un acontecimiento el juez puede cambiar su resolución de considerarlo procedente, de lo que se deduce que la solicitud de revocación se puede presentar en cualquier tiempo, hasta en tanto no se dicte sentencia ejecutoriada. Al respecto podemos citar la siguiente tesis cuyo contenido es el siguiente:

“HECHO SUPERVENIENTE. Por acto superveniente debe entenderse, no sólo el que cronológicamente acontece con posterioridad al tiempo en que el Juez de Distrito conoce de la suspensión, sino aquel que era desconocido por el Juez Federal en el momento de otorgarla; no el que sucede ante la autoridad responsable, sino el que conoce el Juez de Distrito en forma distinta, a como lo conoció cuando resolvió el incidente por primera vez, pues el efecto de la suspensión es mantener viva la materia del amparo y está obligado a tener en cuenta muy especialmente, las circunstancias

¹⁰⁴ TRON PÉREZ, Jean Claude, “Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo”, Themis, México, 2000, pp. 248 y 249.

reales del hecho, tal cual existen.”¹⁰⁵

En este sentido, encontramos que el artículo 140 de la Ley de Amparo comprende un incidente de gran importancia, que es el de modificación o revocación a la medida suspensiva decretada, el cual es procedente (pese a que la ley no lo establece expresamente), tanto para la suspensión provisional como para la definitiva, tal y como se advierte de la siguiente jurisprudencia P./J. 31/2001, cuyo rubro y texto son:

“SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE. LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY DE AMPARO PROCEDE TANTO EN LA PROVISIONAL COMO EN LA DEFINITIVA. Es verdad que el artículo 140 de la Ley de Amparo, al establecer que: "Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.", presenta, entre otras, la inquietud de no precisar expresamente qué tipo de suspensión es la que puede ser modificada o revocada por un hecho superveniente, es decir, si se trata de la suspensión provisional o de la suspensión definitiva. Sin embargo, no menos cierto es que al señalar dicho numeral que la revocación o modificación puede solicitarse en cualquier momento mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada, el cual abarca todo el procedimiento del juicio desde la presentación de la demanda de garantías y hasta antes de que sea declarada firme la sentencia ejecutoriada, resulta claro que la citada modificación o revocación por hechos supervenientes procede tanto en la suspensión provisional (siempre que no se haya resuelto la definitiva) como en la definitiva, por estar inmersas ambas dentro del lapso que establece el citado artículo 140. Opinar lo contrario, ya sea considerando que sólo procede dicha revocación o modificación respecto de una u otra, no haría posible alcanzar íntegramente la finalidad que persigue la figura de la suspensión que es la de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que

¹⁰⁵ GÓNGORA PIMENTEL Genaro David y SAUCEDO ZAVALA María Guadalupe, "La Suspensión del Acto Reclamado", Editorial Porrúa S.A., México 2000, pág. 488.

*guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan notorios perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso o, en su caso, el de los terceros perjudicados.*¹⁰⁶

Antes de este criterio jurisprudencial, existían opiniones encontradas al respecto, ya que se consideraba que el incidente en cuestión solo procedía tratándose de la suspensión definitiva en virtud de que para la calificación de hechos superveniente no debían tenerse en cuenta los actos reclamados tal como fueron planteados en la demanda de garantías, sino únicamente la situación jurídica que creó la suspensión definitiva, por lo cual la modificación o revocación de la suspensión por hecho superveniente procedía en función de la definitiva y no de la provisional por que ésta última la decreta el Juez de Distrito teniendo como únicos elementos los presentados en la demanda, porque su duración es efímera y porque el requisito de irreparabilidad de los actos y perjuicios que pudieran dar origen a la modificación o revocación no se cumple, ya que al decretarse la suspensión definitiva ésta resuelve todo lo concerniente a los actos reclamados, por tanto se consideraba que no era procedente la modificación o revocación por hecho superveniente tratándose de la suspensión provisional.

Por ende resulta conveniente establecer las condiciones necesarias para que sea procedente el incidente de revocación o modificación a la suspensión por hechos superveniente, quedando de la siguiente manera:

- a) Debe existir la tramitación del correspondiente incidente de suspensión;
- b) En dicho incidente se debe haber dictado la suspensión correspondiente (provisional o definitiva), independientemente del sentido de la misma;
- c) En el juicio de amparo no se debe haber dictado sentencia que haya causado ejecutoria, es decir, que la tramitación de la controversia constitucional continúe vigente tanto en primera como en segunda instancia, pues de lo contrario el incidente en cuestión deja de tener materia;
- d) La solicitud de la revocación o modificación de la medida cautelar respectiva decretada por el Juez de Distrito debe promoverla tanto el quejoso (cuando se negó la suspensión), como

¹⁰⁶ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, abril de 2001. Novena Época pág. 236.

por cualquiera de las partes en el juicio (cuando dicha medida fue concedida al quejoso) y e) Por último, la solicitud de revocación o modificación a la suspensión se debe fundar en la presencia de una causa superveniente, de la que no haya tenido conocimiento el juzgador de amparo al momento de resolver sobre el problema incidental, de lo contrario, no procederá la revocación o modificación de mérito.

Ahora analizaremos las condiciones antes descritas; como primer condición encontramos obviamente la existencia de la tramitación del incidente de suspensión, es decir, un cuaderno incidental formado con motivo de la solicitud de la suspensión; posteriormente debe dictarse la suspensión correspondiente, ya sea provisional o definitiva, concediéndose las mismas en el supuesto de que se satisfagan las tres condiciones de procedencia y que son; que sean ciertos los actos reclamados, que siendo ciertos su naturaleza les permita ser suspendibles y por último que se colmen los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo; cabe precisar que el hecho superveniente es aquella circunstancia que acontece con posterioridad al dictado de la medida suspensiva, que viene a cambiar algunas de las tres condiciones de procedencia en que se basó el juzgador para conceder o negar la suspensión, pero aún y cuando se de dicho cambio, no necesariamente debe variar el sentido resolutorio de la suspensión cuya modificación o revocación se solicite, ya que si dicho hecho superveniente sólo altera alguna de las condiciones genéricas de procedencia pero deja subsistentes las demás, la suspensión no debe concederse si con apoyo en ésta se negó o viceversa.

A continuación como tercer requisito de procedencia del incidente de revocación o modificación a la suspensión por hecho superveniente encontramos que no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el expediente principal, es decir, como ya lo hemos asentado la suspensión tiene como objeto mantener viva la materia del amparo, por lo cual surte efectos hasta el momento en que se dicta la sentencia en el expediente principal y ésta causa ejecutoria, entonces el surgimiento de un hecho o causa superveniente debe acontecer dentro del periodo procesal comprendido entre la resolución suspensiva, cuya revocación o modificación se pretende, y la sentencia ejecutoria que se pronuncie en el fondo del amparo: al

respecto en su parte conducente resulta aplicable la tesis número VI.A.3 K, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

“SUSPENSIÓN. RECURSO DE REVISIÓN SIN MATERIA EN CONTRA DEL ACUERDO QUE NIEGA SU REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE, AL HABERSE RESUELTO EL JUICIO DE AMPARO EN LO PRINCIPAL. Al tenor de lo establecido en el artículo 140 de la Ley de Amparo, por hecho superveniente se entiende la verificación de determinadas circunstancias que cambien el estado jurídico en que las cosas estaban colocadas al resolverse sobre la suspensión, de tal naturaleza, que ese cambio venga a acusar, o bien la insubsistencia de las condiciones de procedencia legal de la suspensión (en caso de que se revoque la resolución que otorgó esta medida cautelar al quejoso), o bien la presencia de dichas condiciones (en el supuesto de que se revoque la denegación de la suspensión), sin perder de vista que tales circunstancias no deben acontecer en cualquier momento para constituir un hecho o causa superveniente de concesión o de negación de la suspensión, sino es menester que ocurran dentro del periodo procesal comprendido entre la resolución suspensiva cuya revocación o modificación se pretende y la sentencia ejecutoria que se pronuncie en el fondo del amparo. Por dicho motivo, si ya se resolvió el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito en el juicio de garantías, es evidente que debe declararse sin materia el diverso recurso interpuesto contra el auto que niega la revocación o modificación de la suspensión por causa superveniente, habida cuenta que la suspensión tiene como finalidad suspender o impedir la ejecución del acto reclamado, cuando proceda, lo que significa que la suspensión únicamente tiene vida jurídica mientras se resuelve en definitiva el juicio constitucional.”¹⁰⁷

Tenemos además como cuarta condición de procedencia que la revocación o modificación a la suspensión sea solicitada por las partes, ya que el juzgador se encuentra impedido para alterar o revocar sus propias determinaciones, aunado a que las partes es a

¹⁰⁷ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, Novena Época pág. 1034.

quien les corresponde probar la existencia de un hecho superveniente, aportando las pruebas pertinentes para demostrar su dicho, y así obtener la revocación de la suspensión ya sea para negarla o concederla, o bien para lograr una modificación a la misma.

Finalmente para que se actualice el incidente de revocación o modificación, es necesario que se funde en la presencia de una causa superveniente, de la que no haya tenido conocimiento el juez al momento de dictar la correspondiente medida suspensiva, donde *“el hecho superveniente no debe estimarse como un acto de autoridad propiamente dicho distinto del reclamado, sino como una circunstancia que cambie alguna o todas las condiciones de procedencia de la suspensión definitiva en el caso concreto de que se trate, bien sea haciendo cierto el acto que en el momento de dictarse la interlocutoria respectiva no lo era, indicando que la naturaleza de los actos reclamados, permite o no su paralización, y demostrando que se satisfacen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, sin que tal circunstancia en ningún caso se revele en la aportación o perfeccionamiento de las pruebas omitidas o deficientes que el quejoso, el tercero perjudicado o la autoridad responsable traten de lograr para subsanar las omisiones o deficiencias probatorias en que hayan incurrido al pronunciarse la resolución suspensiva cuya modificación o revocación se pretenda.”*¹⁰⁸

De lo anterior se advierte, que de conformidad con el artículo 140 de la Ley de Amparo, sólo se puede revocar o modificar el auto en que se haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurre un hecho superveniente que sirva de fundamento; por tanto, la presentación de los documentos u otras pruebas que únicamente constituyan el perfeccionamiento de las mismas, no pueden estimarse como hechos supervenientes, si el acto que aquellas comprueban, tuvo lugar antes de haberse iniciado el juicio de garantías. En este sentido Soto Gordo Ignacio y Lievana Palma Gilberto aseveran que *“la aportación de pruebas posteriores tendientes a la demostración del acto que ya fue analizado en la resolución de suspensión no entraña, y por ningún concepto constituye, un hecho superveniente; tal vez la prueba sea superveniente, pero ello no significa la existencia de un hecho superveniente, que es precisamente lo que puede determinar el cambio de la situación*

¹⁰⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 791.

*jurídica creada a virtud de la resolución que concedió o negó el beneficio.*¹⁰⁹

4.2.- Tramitación del incidente de revocación o modificación a la suspensión por hecho superveniente

Una vez precisadas las condiciones por las cuales resulta procedente el incidente en cuestión, es dable establecer la forma en la cual se tramita el mismo.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta al respecto lo siguiente: *“La modificación o revocación de la interlocutoria que haya concedido o negado la suspensión definitiva, se substancia en forma incidental, en los mismos términos que el incidente suspensivo propiamente dicho.”*¹¹⁰

Ahora bien, tomando en consideración que la Ley de Amparo es omisa en señalar la forma en que deberá substanciarse el procedimiento para dilucidar la cuestión de hecho superveniente y tomando en consideración el principio de celeridad que rige al incidente de suspensión, a efecto de que ninguna de las partes quede en estado de indefensión el Juez de Distrito se sujetará a lo dispuesto por los artículos 358 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, al ser un incidente que no tiene señalada forma de tramitación especial dentro del juicio de amparo donde se deberá requerir a la contraparte de quien haya denunciado el hecho superveniente a fin de que aporte sus diversos elementos probatorios y no se quede en estado de indefensión. Siendo así, que el trámite del incidente de revocación o modificación se regirá conforme a los artículos 358 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y al efecto transcribiremos únicamente el artículo 358 y 360 del Código antes citado a fin de tener una mayor comprensión del tema:

“ARTICULO 358.- Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a la establecida en este Título.”

¹⁰⁹ SOTO GORDOA, Op cit., pág. 111.

¹¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág. 791.

“ARTICULO 360.- Promovido el incidente, el juez mandará dar traslado a las otras partes, por el término de tres días.

Transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieren pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes. Si se promoviere prueba o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días, y se verificará la audiencia en la forma mencionada en el Capítulo V del Título Primero de este Libro...”

En consecuencia, en el auto por el cual se admite el incidente de modificación o revocación a la suspensión, se da un término de tres días a la contraparte de la denunciante a fin de que manifieste lo que a su interés legal convenga, y posteriormente se fija hora y fecha para que tenga verificativo la audiencia incidental relativa al incidente en cuestión. Cabe traer al tema la tesis IV.3o.C.1 K, cuyo contenido es el siguiente:

“SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE. TRÁMITE DEL INCIDENTE DE REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN DEL AUTO QUE LA CONCEDE O NIEGA. El artículo 140 de la Ley de Amparo establece que: “Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.”; por tanto, el legislador no previó la regulación del incidente respectivo que debe observarse para la modificación o revocación del auto suspensorial con motivo de hechos supervenientes, sin embargo, sí estableció en el artículo 2o. del mismo ordenamiento que: “... A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”; de modo que el incidente de revocación o modificación de la suspensión por hecho superveniente, debe tramitarse en los términos y condiciones que se prevén en el Código Federal de Procedimientos Civiles para los incidentes en general, especialmente en los artículos 358 al 364, tomando en consideración que dicho incidente no es de los considerados como de previo y especial pronunciamiento, ni alguno de los que contempla el numeral 35 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107

Constitucionales; además, por la correlación existente del incidente de que se trata con el incidente de suspensión, se deben aplicar, en lo conducente, las reglas procedimentales previstas en los preceptos 131 y 132 de la misma ley, porque sólo así se oír a las partes interesadas y se les dará la oportunidad de rendir las pruebas que estimen adecuadas para acreditar sus pretensiones, todo esto, desde luego, sólo en relación con el hecho superveniente.”¹¹¹

Ahora bien, una vez que se tramita el incidente en cuestión, y si el Juez de Distrito al dictar resolución determina modificar o revocar el auto que conceda o niegue la suspensión definitiva procede contra dicho auto el recurso de revisión (artículo 83, fracción II inciso b), y para el caso de que el juzgador se niegue a revocar o modificar la suspensión, de igual forma contra dicho acuerdo procede el recurso de revisión (artículos 83, fracción II inciso c), y ambos supuestos serán tramitados y resueltos por el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

En este orden de ideas, *“para el caso que el Tribunal Colegiado de Circuito considere que el quejoso-recurrente tiene razón en el referido recurso, la resolución que emita el Tribunal de segunda instancia tendrá efectos retroactivos, en términos del artículos 130 de esta Ley, retro trayéndose esta sentencia (la dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito) al momento en que la resolución recurrida y que revocó el otorgamiento de la suspensión fue emitida.”¹¹²*

Cabe aclarar que si se ha negado la suspensión, el hecho superveniente sólo debe provenir de la autoridad responsable, para que sirva de base a la revocación porque sólo son susceptibles de suspensión los actos de esa autoridad responsable. A la inversa, si se ha concedido una suspensión, debe ocurrir un acontecimiento natural y ajeno a la autoridad responsable para que sirva de fundamento a la revocación de la suspensión, es decir, no debe provenir de la autoridad responsable, por que ésta no puede alterar la situación jurídica creada

¹¹¹ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, Novena Época pág.1392.

¹¹² DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, “Ley de Amparo Comentada”, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2003, pp. 505 y 506.

a virtud de esa suspensión, sin desobedecer la medida, lo que jurídicamente no puede admitirse.

Como ya ha quedado asentado, el artículo 140 de la Ley de Amparo contempla la posibilidad de modificar y revocar la suspensión en la que se haya concedido o negado la respectiva medida cautelar, siempre y cuando ocurra un hecho superveniente, y por supuesto no se haya pronunciado sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo; sin embargo, si de la lectura integral del escrito por el cual alguna de las partes interpuso el incidente de revocación o modificación, se advierte que no se configura el hecho superveniente, el Juez de Distrito puede desechar de plano ese incidente sin iniciar trámite alguno, en otras palabras, si las partes no acreditan fehacientemente que haya ocurrido un hecho superveniente, el juzgador puede desechar el incidente en razón de que en el supuesto de admitirlo, la resolución que pronunciara sería de idéntica conclusión.

Podemos a continuación citar la siguiente tesis I.7o.A.22 K, que nos sirve de apoyo al tema que tratamos:

“INCIDENTE DE MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO. EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE NEGAR SU TRÁMITE SI NO SE SATISFACE EL REQUISITO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo de mérito establece que en tanto no sea pronunciada la sentencia ejecutoriada en el juicio de garantías, el Juez Federal puede modificar o revocar el auto en el que se haya concedido o negado la suspensión, en caso de que acontezca un hechos superveniente que le sirva de sustento; de ahí que si de las constancias que obran en autos el Juez se percata que la parte que promueve el incidente de referencia, no acredita que haya ocurrido un hecho de esa naturaleza, válidamente puede desechar de plano ese incidente sin trámite alguno, en razón de que la resolución que tendría obligación de dictar sobre la cuestión incidental sería de idéntica conclusión.”¹¹³

¹¹³ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, diciembre de 1999, Novena Época pág. 725.

Podemos entonces concluir que el presente incidente es una posibilidad que la Ley de Amparo concede a las partes para que hagan valer un hecho superveniente que el juzgador desconocía al momento de emitir la interlocutoria relativa, y que le sirva de sustento legal para modificar o revocar la suspensión concedida o negada.

4.3.- Procedencia de la denuncia de violación a la suspensión

Una vez que el Juez de Distrito haya dictado la correspondiente suspensión, ya sea provisional o definitiva, las autoridades responsables están obligadas a dar debido cumplimiento a la suspensión relativa, es decir, a mantener las cosas en el estado en que se encontraban antes de la emisión del acto reclamado, ya que la suspensión paraliza los actos reclamados, sus consecuencias y efectos imponiendo a las autoridades la obligación pasiva consistente en abstenerse de realizarlos, por ende habrá incumplimiento a la suspensión cuando las responsables ejecuten alguno o algunos de dichos actos, sus consecuencias o efectos.

Las autoridades responsables no sólo están obligadas a realizar determinados actos, sus efectos y consecuencias, sino cualquier otro acto cuya emisión tenga el mismo sentido de afectación y a contrario sensu si el acto reclamado y el posterior tienen el mismo motivo o causa eficiente pero diferente sentido de afectación, no habrá incumplimiento a la suspensión respectiva.

Tenemos así, que al estar ante la presencia de un acto que se haya realizado en contravención a la suspensión concedida, la parte quejosa puede impugnar dicha actuación de las autoridades a través de la denuncia de violación a la suspensión, la cual va a permitir establecer si las autoridades han incumplido o no la suspensión respectiva.

Es necesario destacar que para que se esté en presencia de una violación a la suspensión, deben existir y estar plenamente acreditados en los autos que conforman el incidente de suspensión, como requisitos de procedencia de la denuncia que se interponga, los siguientes elementos:

- a) Que la suspensión de los actos reclamados se haya concedido;
- b) Que el acuerdo mediante el cual se determina dicha concesión haya sido debidamente notificada a las autoridades responsables y que el órgano jurisdiccional que proveyó sobre la admisión, las haya tenido como tales y surtido sus efectos plenamente y
- c) Que en fecha posterior al conocimiento de la medida cautelar concedida, las responsables hayan ejecutado los actos reclamados materia de la suspensión otorgada.

Cobra aplicación a lo anteriormente asentado, la tesis visible en la página 680, del tomo XIII-junio, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, la cual se transcribe a continuación:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL, VIOLACION A LA. PRESUPUESTOS QUE DEBEN REUNIRSE. Para que pueda determinarse violación a la suspensión provisional, es indispensable que se evidencie lo siguiente: A) Que la medida cautelar se concedió por el órgano competente, B) Que el acuerdo donde se otorgó y decidió surtió efectos, se notificó a las autoridades responsables o éstas por cualquier medio se enteraron de su existencia y, C) Que en fecha posterior al conocimiento de la medida suspensiva otorgada, las autoridades responsables ejecutaron los actos reclamados materia de la suspensión concedida.”¹¹⁴

Como primer requisito de procedencia de la denuncia de violación a la suspensión encontramos que la suspensión respectiva se haya concedido, es decir, que para que exista incumplimiento de la suspensión necesariamente las responsables deben estar constreñidas a una obligación de no hacer o hacer, así cuando no cumplan dicha obligación, el quejoso puede promover la correspondiente denuncia de violación a la medida cautelar suspensiva.

Por otra parte respecto del segundo requisito de procedencia lo analizaremos de la siguiente manera:

Una vez que se decreta la suspensión provisional o en su caso se resuelva lo conducente respecto de la suspensión definitiva, de conformidad con el artículo 28 de la Ley

¹¹⁴ GÓNGORA PIMENTEL Genaro David y SAUCEDO ZAVALLA María Guadalupe. “La Suspensión del Acto Reclamado”, Editorial Porrúa S.A., México 2000, pág. 1008.

de Amparo, se les notificarán dichas suspensiones a las autoridades por medio de oficios, que serán entregados en el domicilio donde se encuentre su oficina principal, lo anterior previa constancia de recibo que quede en autos, para así poder determinar a partir de cuándo la autoridad está debidamente notificada de la suspensión, y consecuentemente la misma no tenga el pretexto de desconocer la medida para ejecutar los actos.

Es importante destacar que todas las autoridades, aún y cuando no formen parte del asunto, es decir no estén señaladas como responsables, deben dar debido cumplimiento a la suspensión respectiva, lo anterior a la luz de la siguiente tesis II.Io.P.A.153 K que mencionamos por analogía de razón:

“SENTENCIAS DE AMPARO. ESTAN OBLIGADAS A SU CUMPLIMIENTO. TODAS LAS AUTORIDADES QUE DEBAN INTERVENIR EN SU EJECUCION, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. El hecho de que alguna autoridad no haya sido señalada como parte en el juicio de amparo, no implica que no esté obligada a cumplir con el fallo protector, por el contrario, a su cumplimiento se obligan todas aquellas autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en su ejecución.”¹¹⁵

Dentro del segundo requisito de procedencia de la denuncia en cuestión, también encontramos que la suspensión definitiva haya surtido sus efectos plenamente, y al respecto, si bien sabemos que la suspensión surte sus efectos desde luego, también es cierto que existen casos en los cuales el pleno surtimiento está condicionado a una determinada situación, por ejemplo cuando el impetrante de garantías tenga que otorgar una garantía, caso en el cual una vez que el quejoso haya cumplido con dicha condición, la suspensión podrá surtir plenamente sus efectos. Lo anterior es así, ya que en el caso concreto, si un quejoso no otorga la garantía dentro del término que se le dio para tal efecto y la autoridad ejecuta el acto reclamado, ésta no incurre en responsabilidad, ya que nunca se cumplió con el requisito de efectividad que exigía la medida cautelar respectiva. Resulta aplicable al caso la siguiente tesis que a la letra dice:

¹¹⁵ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV-II, febrero de 1995, Octava Época, pág. 554.

“VIOLACION A LA SUSPENSION, REQUISITOS QUE PREVIAMENTE DEBEN ESTAR SATISFECHOS, PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE LA. Para determinar la existencia de la violación a la suspensión, es necesario tener como requisitos previos los siguientes: que se haya concedido la suspensión con o sin garantía; que en caso de que se haya otorgado dicha suspensión previa garantía, la parte quejosa deberá cubrirla en el término de cinco días tal como lo establece el artículo 139 de la Ley de Amparo, para que siga surtiendo sus efectos; y, por último, el juez de Distrito deberá comunicar a las responsables que la suspensión sigue surtiendo efectos con base en que la parte quejosa cubrió la garantía. Luego, el juez de Distrito, para emitir la resolución en la que estima que sí hubo violación a la suspensión concedida previa garantía, debe verificar si están o no satisfechos los anteriores requisitos y por ende, comprobar si la suspensión siguió surtiendo sus efectos una vez que transcurrieron los cinco días que tenía el quejoso para cubrir con el requisito de la garantía.”¹¹⁶

Por último encontramos que para la procedencia de la denuncia de violación a la suspensión, es necesario que en fecha posterior al conocimiento de la medida cautelar concedida, las responsables ejecuten los actos reclamados materia de la suspensión, es decir, que pese a que la autoridad estaba plenamente notificada de la misma, ejecuta los actos con pleno conocimiento de su incumplimiento.

Asimismo, cabe establecer que los Jueces de Distrito deben vigilar que las determinaciones judiciales que emiten sean cumplidas por las autoridades responsables, por ende, si se interpone denuncia de violación a la suspensión provisional no es obstáculo para su procedencia que en los autos del incidente en que se actúe, ya se hubiese dictado la interlocutoria que resuelve la suspensión definitiva, en virtud de que la misma no impide la tramitación de la violación, ya que la denuncia de trasgresión a la suspensión provisional en este caso, tiene el único efecto de deslindar la responsabilidad en que puedan incurrir las autoridades, por lo tanto no puede declararse sin materia la denuncia hecha valer en relación a la violación a la provisional. Podemos citar la siguiente tesis, la cual a continuación se

¹¹⁶ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, mayo de 1994, Octava Época, pág. 562.

transcribe:

“SUSPENSION PROVISIONAL, PROCEDIMIENTO POR VIOLACION A LA. PROCEDE SU TRAMITACION CON INDEPENDENCIA DE LA SUSPENSION DEFINITIVA. Basta que se haga valer ante el juez Federal del conocimiento que la suspensión provisional otorgada a la quejosa fue violada, para que el propio juez deba acordar dicha promoción, mandando pedir informe a la autoridad a la que se le atribuya la violación respectiva; y aun cuando de autos aparezca que ya se dictó la resolución definitiva en el incidente de suspensión, ello no impide la tramitación sobre la violación, sin que influya en este aspecto, la resolución sobre suspensión definitiva ya dictada, pues aquel trámite sólo tiene el efecto de deslindar responsabilidades.”¹¹⁷

Entonces, hemos analizado los requisitos de procedencia de la denuncia de violación a la suspensión ya sea provisional o definitiva cuya finalidad es determinar si las autoridades responsables están cumpliendo o no las respectivas medidas cautelares, por lo cual ahora es dable determinar su tramitación.

4.4.- Tramitación de la denuncia de violación a la suspensión

Dentro de la Ley de Amparo, el artículo 143 establece que para el cumplimiento y ejecución de la suspensión se deberá observar lo establecido en los artículos 104, 105 párrafo primero, 107 y 111 de la Ley de la materia. Respecto a dichos artículos ya hemos abordado el tema en el capítulo tercero de este trabajo de investigación.

Ahora bien es estricto apego a que los artículos 143, 104, 105 primer párrafo, 107 y 111 de la Ley de Amparo, regularan lo concerniente a la ejecución y cumplimiento de la suspensión concedida, los mismos no establecen la forma en que debe ser tramitada la denuncia de violación a la suspensión y además no señalan que el a quo tenga que abrir una audiencia para recibir las pruebas y contrapruebas de las partes; esto es, la Ley de Amparo no prevé que en la denuncia de violación a la suspensión provisional y definitiva, se abra una

¹¹⁷ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, enero de 1991, Octava época, pág. 494.

audiencia para recibir pruebas, y sin que a tal denuncia de violación a la suspensión le sea aplicable el artículo 131 de la ley invocada, que regula propiamente la suspensión del acto reclamado en el que necesariamente se abre una audiencia (artículo 131) prevista en la Ley de Amparo, en la que el juzgador recibe las pruebas que en él se indican para estar en aptitud de resolver lo que en derecho proceda, respecto de la medida cautelar solicitada

Sin embargo en la práctica una vez que se admite a trámite la denuncia de violación a la suspensión, con fundamento en el artículo 104 de la ley de Amparo se requiera a las responsables para que dentro del término de veinticuatro horas rindan su correspondiente informe en relación a la denuncia promovida, y en ese mismo auto se fija hora y fecha para que tenga verificativo la audiencia; por lo cual es conveniente mostrar a continuación la estructura de un auto admisorio de la denuncia en cuestión, quedando así de la siguiente forma:

“México, Distrito Federal a treinta y uno de enero de dos mil cuatro. --- Agréguese a sus autos para los efectos legales a que haya lugar, el escrito de la parte quejosa, y atento a su contenido se admite la denuncia de violación a la suspensión provisional y definitiva, y con fundamento en el artículo 143 en relación con el diverso numeral 104, ambos de la Ley de Amparo, requiérase a las autoridades señaladas como responsables, para que dentro del término de veinticuatro horas, contadas a partir de la legal notificación del presente proveído, rindan su correspondiente informe en relación a la denuncia de violación a la suspensión formulada por la parte quejosa, apercibidas de que en caso de no rendirlo dentro del término que para tal efecto se les señala, se les impondrá en la interlocutoria respectiva, una multa de diez a ciento noventa días de salario, conforme a lo previsto en el artículo 132, tercer párrafo, en relación con el diverso 149, cuarto párrafo, ambos de la Ley de Amparo.

Se señalan las nueve horas con veinticinco minutos del día diez de febrero del año en curso, para que tenga verificativo la audiencia incidental relativa a la denuncia de violación a la suspensión promovida.”

De lo anterior se advierte que en la práctica sí se señala fecha de audiencia, a fin de que el quejoso y las autoridades responsables puedan ofrecer pruebas fehacientes que acrediten su

dicho y una vez celebrada la audiencia se procede a dictar la resolución correspondiente a fin de determinar si existe o no violación a la suspensión.

Así tenemos que la ejecución de los autos de suspensión es de orden público, y todas las autoridades están obligadas a velar por su eficaz e inmediato cumplimiento, por ello encontramos que dentro de la Ley de Amparo en su artículo 206 indica que en caso de que una autoridad no obedezca el auto de suspensión será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia Federal para el delito de abuso de autoridad, sin embargo en la práctica esto no acontece, ya que las responsables en ocasiones no cumplen la suspensión de los actos reclamados, y desafortunadamente no reciben sanción alguna al respecto.

4.5.- Procedencia y formalidades del incidente de inejecución a la suspensión definitiva

Antes de entrar al estudio del presente tema, es importante tener una idea respecto del concepto de incidente, y al efecto encontramos dentro del Diccionario Jurídico Espasa que *“incidente es el procedimiento o conjunto de actos necesarios para sustanciar una cuestión incidental, esto es aquella que relacionada con el objeto del proceso, se suscita sobre asunto conexos con dicho objeto sobre la concurrencia de presupuesto del proceso o de sus actos.”*¹¹⁸

Por otra parte, también encontramos que *“La palabra incidente [...] deriva del latín, inciso incidens (acontecer, interrumpir, suspender) significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal...”*¹¹⁹

Así en el presente caso el incidente de inejecución sería accesorio al incidente de suspensión. En este orden de ideas, cabe precisar lo que se debe de entender por ejecución y cumplimiento de las sentencias, y al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela indica lo siguiente: “ En el juicio de amparo, podemos decir que la ejecución de las sentencias tomando tal concepto en su acepción de acto autoritario tendiente al cumplimiento de las mismas, incumbe a los Jueces de Distrito, a los Tribunales Colegiados de Circuito, a la Suprema Corte

¹¹⁸ Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 2000, Editorial Espasa Calpe, Sociedad Anónima, página 512.

¹¹⁹ Pallares, Eduardo “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1994, pág. 402.

en sus respectivos casos, la ejecución propiamente dicha se revela, en efecto en la orden o prevención que se dirige a las autoridades responsables para que cumplan la sentencia de amparo, tal como lo establecen los artículos 104, 105 y 106 de la Ley.

Por otra parte el cumplimiento de las sentencias de amparo corresponde a las propias autoridades responsables *“que son las partes condenadas a restituir al quejoso o parte gananciosa el goce y disfrute de las garantías constitucionales violadas.”*¹²⁰

De lo anterior se advierte que ejecutar la interlocutoria suspensiva es la obligación que tienen los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito o en su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación para realizar todos aquellos actos que persigan el debido cumplimiento de la suspensión.

De lo cual podemos argumentar que el incidente de inejecución de la suspensión definitiva es un procedimiento tendiente a establecer el no acatamiento de las autoridades responsables del cumplimiento de la suspensión de los actos reclamados, y que va a permitir determinar si las mismas incurrir o no en responsabilidad administrativa, haciéndose entonces acreedoras a diversas sanciones por el desacato a un mandato judicial.

La suspensión definitiva resuelve la pretensión del quejoso en cuanto a la detención temporal del acto reclamado, para que de esa forma pueda disfrutar provisionalmente el derecho o derechos que fueron infringidos por las autoridades responsables, por lo cual la suspensión definitiva va a permitir que no se ejecuten los actos reclamados durante toda la duración del juicio principal; así la trascendencia de este incidente de inejecución (que no está comprendido en la Ley de Amparo) radicaría en que la interlocutoria decretada por las autoridades jurisdiccionales federales va a ser acatada y obedecida por las autoridades que tengan relación con el acto o los actos reclamados en el juicio de amparo, y además serán sancionadas por pretender incumplir una determinación judicial.

En consecuencia si de conformidad con el artículo 143 de la Ley de Amparo, en caso

¹²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, página 554.

de desobediencia a la suspensión definitiva, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 104, 105 párrafo primero, 107 y 111 de la misma ley, también debería ser procedente la instauración de un incidente de inejecución a la suspensión definitiva a fin de determinar una conducta de incumplimiento de las responsables, y así aplicarles medidas más severas por no cumplir con la misma.

En contra de lo argumentado en el párrafo precedente, encontramos la diversa tesis la. V/94 que establece la improcedencia de que pudiera existir un incidente de inejecución a la suspensión definitiva, transcribiendo a continuación la misma:

"INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA, ES IMPROCEDENTE EL, POR EL INCUMPLIMIENTO AL AUTO QUE CONCEDIO AL PETICIONARIO DEL AMPARO, LA SUSPENSION DEFINITIVA DE LOS ACTOS RECLAMADOS. El artículo 105 de la Ley de Amparo establece en sus dos primeros párrafos: "Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encuentre en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último". "Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley". Sin embargo, el segundo párrafo transcrito no es aplicable en el caso de incumplimiento del auto de

suspensión por la autoridad responsable, porque el hecho de que el mencionado auto no sea recurrible, no significa que deba equipararse a una ejecutoria que hubiera concedido el amparo al quejoso, ya que ambas resoluciones tienen una naturaleza diversa, pues mientras la primera es una medida cautelar, susceptible de modificarse en cualquier momento del juicio por un hecho superveniente, la segunda constituye la verdad legal, inatacable, que declara en definitiva que un acto de autoridad es violatorio de garantías. Por tanto el instrumento que la ley prevé para sancionar el incumplimiento al auto de suspensión por la autoridad responsable contumaz, es la norma contenida en el artículo 206 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del artículo 105 de la propia Ley.”¹²¹

En base a lo anterior, no es dable comprender porque la desobediencia a un auto de suspensión no se castiga de igual forma que a la desobediencia a una ejecutoria de amparo, ya que tanto en una como en la otra estamos frente a una inobservancia a las resoluciones emitidas por los correspondientes órganos jurisdiccionales, por lo cual en el caso concreto deberían ser aplicables todos los párrafos comprendidos en el artículo 105 de la Ley de Amparo en vías de obtener un cumplimiento rápido de las autoridades.

Ahora bien, para la procedencia del incidente en cuestión resultaría necesario que acontecieran las siguientes cuestiones dentro del procedimiento en materia suspensional:

Primeramente es necesario que en la interlocutoria respectiva se haya concedido la suspensión al quejoso en virtud de que con dicha concesión se impone a las autoridades obligaciones de hacer y de no hacer, ya que en caso contrario, si se niega la suspensión no se podría determinar un incumplimiento a algo que no impone obligación alguna.

Una vez resuelta la suspensión definitiva, ésta debe ser debidamente notificada a las autoridades responsables, quedando constancia en autos de dicha notificación, lo anterior con el fin de determinar la fecha a partir de la cual la autoridad tuvo conocimiento de dicha resolución y en consecuencia se encuentra constreñida a cumplirla.

¹²¹ Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, julio de 1994, Octava Época, Primera Sala, pág. 5.

Dentro de este requisito es dable precisar que *“otras autoridades que sin ser responsables pueden incurrir en responsabilidad por falta de cumplimiento de las ejecutorias son los superiores jerárquicos de las autoridades a quienes se le haya requerido dicho cumplimiento.”*¹²²; o incluso también los inferiores jerárquicos de las mismas, así todas las autoridades que tengan o puedan tener injerencia en el cumplimiento de la suspensión están obligadas a cumplirla.

Consecuentemente, si se tramita el incidente de inejecución a la suspensión definitiva contra las autoridades señaladas como responsables por desobedecimiento a la resolución dictada en el incidente de suspensión y aquellas manifiestan no haber desobedecido dicha resolución, pero convienen en que una autoridad supeditada a una de aquellas autoridades, fue la que ordenó el acto que se considera como desobedecimiento, el incidente debe declararse fundado puesto que la suspensión de los actos reclamados se encontraba vigente y cualquier acto, ya sea ordenado o ejecutado por las autoridades responsables o por sus dependencias que sea contrario a ella, debe reputarse como desobediencia a la suspensión; sin que obste que la autoridad que desobedeció la suspensión no haya tenido el carácter de responsable en el amparo, pues, de admitirse ese distingo, se llegaría al absurdo jurídico de permitir que la autoridades responsables, por medio de sus dependencias burlaran la suspensión.

Ya que están notificadas las responsables de la interlocutoria pronunciada, de acuerdo al caso en concreto si las mismas no han cumplido en el término de veinticuatro horas, ya sea principalmente de oficio o a petición de parte se procederá a realizar lo previsto por el artículo 105 de la Ley de Amparo, es decir, a formular los requerimientos respectivos tanto a las responsables, a su superior jerárquico o al superior jerárquico de éste último para que se obligue a cumplir sin demora alguna la suspensión.

En virtud del principio de celeridad que impera en el incidente de suspensión el cumplimiento a la interlocutoria definitiva debe darse dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento en que se le haya notificado la interlocutoria a la autoridad, salvó

¹²² GONZÁLEZ COSÍO Arturo, Op. cit., pág. 144.

cuando las responsables acrediten con fehacientemente que necesitan de mayor tiempo para dar cabal cumplimiento a la suspensión. La brevedad del término se debe a la necesidad del quejoso de que las cosas vuelvan al estado que guardaban antes de la emisión del acto reclamado.

El Juez de amparo a fin de obtener el cumplimiento de la suspensión definitiva, si la autoridad responsable no cumpliera, podrá requerir al superior jerárquico de la misma para que la obligue a observar dicha suspensión, ya que desafortunadamente *“el único camino que se sigue para obtener el cumplimiento... es requerir reiteradamente por oficio a las autoridades responsables; es decir, que en ningún momento se hace siquiera el intento de buscar alguna manera más eficaz, para lograr el cumplimiento...”*¹²³ de la suspensión definitiva; y consecuentemente una vez agotados los requerimientos, cuando la naturaleza del acto lo permita, se podrá comisionar al secretario o actuario adscrito al órgano jurisdiccional para que den cumplimiento a la propia suspensión (artículo 111 de la Ley de Amparo).

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos cuando la suspensión fue concedida a fin de levantar un estado de clausura retirando en consecuencia los sellos puestos en el lugar que se defiende, y si las autoridades responsables no cumplen con lo anterior, el juez puede comisionar a un actuario para que se constituya en el domicilio del lugar que se defiende y retirar los sellos de clausura, ejecutando así la resolución no observada por las responsables. Sin embargo, qué sucede cuando la naturaleza del acto no permite comisionar a un actuario o secretario para que cumpla la suspensión, en otras palabras, qué establece la Ley de Amparo cuando pese a los requerimientos formulados a las responsables y a sus respectivos superiores jerárquicos, éstas no cumplen la suspensión definitiva; es aquí cuando debería proceder un incidente de inejecución a la suspensión definitiva, ya sea por virtud de la solicitud de parte, o bien de oficio.

Ahora bien, podemos establecer de forma más precisa las condiciones que se deben observarse para poder iniciar a trámite un incidente de inejecución a la suspensión definitiva, los cuales señalaremos a continuación:

¹²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación “Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo”. Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencia, México 2000.

a) Primero se debe establecer de manera clara y precisa en qué términos se concede la suspensión definitiva.

b) Posteriormente, una vez que el cumplimiento de la suspensión definitiva sea exigible, se deberá requerir el mismo a las autoridades responsables en contra de las cuales de haya otorgado la medida cautelar o incluso a aquellas que en razón de sus funciones tengan injerencia en la ejecución de la misma.

c) Se otorgará un término de veinticuatro horas a las autoridades para que cumplan la suspensión; sin embargo cuando la naturaleza del acto no lo permita se podrá ampliar el término de manera razonable.

d) El requerimiento de cumplimiento deberá hacerse por una sola vez, llevando un seguimiento cuidadoso y constante sobre la debida notificación del requerimiento.

e) En caso de que pese al requerimiento no se cumpla la medida suspensiva, se requerirá a las autoridades por una sola ocasión por conducto de sus superiores jerárquicos, a fin de que estas obliguen el debido acatamiento, y es a partir de dicho requerimiento cuando los superiores adquieren la misma responsabilidad que sus subordinados para el cumplimiento. Cuando sea procedente, se podrá hacer cumplir la suspensión conforme a lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Amparo.

f) Una vez que se hayan agotado todas las diligencias y medidas necesarias para lograr el cumplimiento de la interlocutoria y no se haya logrado dicho cometido, los autos que integren el cuaderno de suspensión, deberían ser remitidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el fin de que se trámite el incidente de inejecución a la suspensión definitiva (tal y como se haría en el expediente principal tratándose de sentencias, conforme al segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo).

Es conveniente hacer alusión en este sentido, que en la práctica, el incidente de inejecución lo tendría que resolver un Tribunal Colegiado de Circuito, de conformidad con el

considerando décimo tercero del acuerdo general número 5/2001, del veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se transcribe a continuación: “Que para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución, de las denuncias de repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades, y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los justiciables para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional”; ante tal tesitura, el incidente de inejecución a la suspensión definitiva lo resolvería un Tribunal Colegiado de Circuito.

En el auto por el cual se ordene la remisión de los autos al Tribunal Colegiado en turno, se debe de especificar la razón por la cual se considera que la interlocutoria no se ha obedecido, 1) señalando en el diverso proveído los efectos de la concesión de la suspensión, 2) la forma o formas en que se ha requerido el cumplimiento a las responsables y 3) los actos que no han ejecutado para tenerla por cumplida. Así una vez remitidos los autos, el Tribunal Colegiado que conozca del incidente de inejecución a la suspensión definitiva dictará un acuerdo por virtud del cual admite (o desecha en su caso) el incidente, y atendiendo al principio de celeridad que impera en el incidente de suspensión dada la importancia de que la autoridad no ejecute los actos reclamados hasta en tanto se resuelva el fondeo del asunto, el Tribunal deberá resolverlo en un término de cuarenta y ocho horas, a fin de obligar el prontísimo cumplimiento de la interlocutoria y sancionar al servidor público que incumplió, sanción que puede llegar a imponerle la separación de su cargo y su consignación por el desacato cometido a un mandato judicial.

Al efecto, el sentido de la resolución que recaiga al incidente de inejecución puede ser en los siguientes sentidos a) sin materia, b) improcedente y c) fundado.

El incidente de inejecución quedaría sin materia durante su tramitación en los siguientes casos:

- Cuando el juzgado informe al Tribunal que declaró cumplida la suspensión (remitiendo el auto respectivo),
- Cuando las autoridades acrediten que han dado cumplimiento a la suspensión.
- Cuando el quejoso mediante escrito presentado y ratificado ante el Tribunal informe que la autoridad ha dado debido cumplimiento, o bien cuando las autoridades acrediten fehacientemente ante el juzgado o Tribunal la imposibilidad jurídica y o material para dar cumplimiento al fallo protector.
- Cuando el quejoso se desistiera del juicio de amparo.

Por otra parte, el incidente de inexecución a la suspensión definitiva sería improcedente si con anterioridad a su tramitación:

-La autoridad responsable haya realizado un acto que constituya un principio de ejecución; en este sentido el juzgador debe vigilar que se eviten trámites innecesarios, por ejemplo si la parte quejosa promueve incidente de inexecución a fin de que sea cumplida la suspensión definitiva, y el juez si bien es cierto advierte que la autoridad no ha cumplido cabalmente la misma pero está realizando actos tendientes a observarla, por ende dicho incidente podrá desecharse por auto y evitar su innecesaria tramitación.

Por último el incidente de inexecución será fundado cuando de las constancias que integran el cuaderno de suspensión se advierta que las autoridades no han ejecutado los actos contra los cuales se concedió la medida suspensiva definitiva.

En este caso si se comprueba que existe una intención de la autoridad responsable de evadir o burlar la suspensión definitiva, debería ser procedente la imposición de las sanciones que establece el párrafo primero de la fracción XVI del artículo 107 constitucional:

“ARTICULO. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

... XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del

acto reclamado o tratarse de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.”

Por analogía al tema, el magistrado Jean Claude Tron Petit manifiesta lo siguiente:
“La prudencia y recato en cuanto a la aplicación de destituciones a las autoridades responsables, ha generado una cierta ineficacia en la praxis y la utilidad del juicio de amparo. En efecto, la solución que al efecto propuso el Constituyente de 1917 fue que ante el incumplimiento, existiera una respuesta inmediata y trascendente a través de un sistema rígido e inflexible de sanción a las autoridades renuentes a cumplir con lo sentenciado tal y como se desprende del artículo 107, fracción XVI, constitucional, estableciéndolo como una condición necesaria de eficacia del juicio ... Sin embargo, pienso que debido a la normal resistencia de quien detenta el poder aceptar cuestionamientos, por legítimos que sean. Y a la atropellante y abrumadora influencia que detentan ciertas autoridades por razones de “política”, que más bien serían personales y de arrogancia, ya que son verdaderos factores reales de poder; se ha tenido que diferir o eludir la majestad de poder; se ha tenido que diferir o eludir la majestad de las sentencias de amparo, con el consecuente perjuicio a la ejecutividad y ejecutoriedad que debe corresponderles... En efecto, la sociedad gasta millones de pesos en financiar un aparato judicial de control constitucional para que dicte sentencia que, en algunos casos (por su costo “político” o a veces por un recato para evitar controversias y escándalos que pudieran agraviar a los titulares de órganos, especialmente del Ejecutivo), no son obedecidas ni se exige el cumplimiento oportuno y radical, tal como lo ordena puntualmente la Constitución y la Ley de Amparo. Estos no se justifica porque cuesta al pueblo y agravia a la sociedad, pues el Poder Judicial abusa por omisión de ejercer una facultad que le corresponde aplicar a partir de que

exista una sentencia firme que conceda el amparo.”¹²⁴

Los procedimientos que se contemplan en la Ley de Amparo, a través de los cuales se puede constreñir a las autoridades el cumplimiento de la suspensión definitiva, así como la formación de un incidente de inejecución, no tendrían como fin sancionar a las autoridades en términos del artículo 107 fracción XVI párrafo primero constitucional, sino que primordialmente que se cumplan dichas interlocutorias en virtud del principio de celeridad que impera en materia de suspensión, ya que en la práctica no es permisible que una autoridad incumpla con la interlocutoria y no reciba apercibimiento alguno.

Así la propuesta de la formación de un incidente de inejecución a la suspensión definitiva radica principalmente en determinar un incumplimiento a tal medida, e imponer sanciones a las autoridades responsables, que podrían ir desde multas, hasta la destitución de su cargo; si bien es cierto la suspensión definitiva puede ser revocada por un hecho superveniente, también lo es que en cualquier momento si no se cumple con la medida suspensiva se deja en estado de indefensión al quejoso y además implica una inobservancia a un mandato judicial, el cual ya es hora de que sea debidamente castigado, de lo contrario las responsables seguirán incumpliendo la interlocutoria sin el temor de recibir castigo alguno.

¹²⁴ Tron Petit, Jean Claude, Op. cit., pp. 126 y 127.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Debido a las necesidades jurídicas de la sociedad en el transcurso del tiempo, conllevaron a la creación del juicio de amparo como el medio de control constitucional, para impugnar los actos consistentes en: leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos que por su sola entrada en vigor el gobernado considere que conculca sus garantías individuales, contra actos cuya ejecución sea de imposible reparación, entre otros, tal y como se desprende del artículo 114 de la Ley de Amparo.

SEGUNDA.- Que en el juicio de amparo, surgió la figura de la suspensión del acto reclamado que reviste suma importancia durante la tramitación del procedimiento, ya que la misma va a permitir la paralización de los actos de autoridad si se da el caso, hasta en tanto se resuelva el fondo de la litis constitucional, es decir, la suspensión mantiene viva la materia del amparo.

TERCERA.- La suspensión del acto reclamado reviste dos formas: la de oficio o de plano y a petición de parte agraviada, cada una con sus propias características, como son que en la primera no se forma un cuaderno incidental, ya que se decreta en el propio auto admisorio de la demanda de garantías, en cambio en la suspensión a petición de parte se sigue un procedimiento donde se forma el cuaderno incidental por duplicado, integrándose dos expedientes distintos del principal, dedicados exclusivamente a la cuestión incidental.

CUARTA.- Dentro de la suspensión a petición de parte existen dos tipos de suspensión, la provisional y la definitiva, donde la primera se determina en base a lo asentado por el promovente del amparo en su escrito inicial de demanda, y en tanto, en la definitiva se fija día y hora para la celebración de la audiencia, resolviéndose en base a los informes previos de las autoridades, y a las pruebas y alegatos aportados por las partes, es decir, con mayor elementos probatorios.

QUINTA.- A fin de poder decretar la procedencia del otorgamiento tanto de la suspensión provisional como de la definitiva, es necesario determinar si de acuerdo a la naturaleza del acto reclamado, éste es susceptible o no de ser suspendible, por ello existe una diversa clasificación de los actos de autoridad, que contienen las características de los actos, en base a las cuales el juzgador puede resolver si se concede o no la medida cautelar respectiva.

SEXTA.- No sólo basta que los actos de autoridad sean suspendible, sino que además para la obtención de la concesión de la suspensión de los actos reclamados, es necesario que se satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que son que la solicite el agraviado, que con su concesión no se siga perjuicio al interés social, no se contravengan disposiciones de orden público, ya que en caso contrario el a quo deberá negar la medida cautelar solicitada.

SÉPTIMA.- Una vez dictada la suspensión provisional y la definitiva, las autoridades responsables están obligadas tanto a no realizar los actos reclamados, sus efectos y consecuencias, así como cualquier otro acto tendiente a producir una afectación a las garantías individuales del gobernado, es decir, se le notifica que debe mantener las cosas en el estado que guardaban hasta antes de que emitió el acto reclamado, y consecuentemente estarán impedidas temporalmente de actuar en contra de los intereses de quejoso hasta en tanto se resuelva en fondo de la litis.

OCTAVA.- Que a fin de que las autoridades responsables cumplan con la suspensión del acto, deben ser debidamente notificadas de las resoluciones que se dicten, a fin de poder ser exigible dicho cumplimiento, siendo entonces que el juzgador debe realizar todos actos tendiente a lograrlo, por ello si resulta necesario, deberá hacerle a la autoridad diversos requerimiento a fin de que con documentación fehaciente acredite su observancia al mandamiento judicial emitido, y de no obtener respuesta alguna, se deberán realizar requerimientos a los diversos superiores jerárquicos para que obliguen a la responsable a cumplir.

NOVENA.- Resulta importante establecer, que el auto que resolvió la suspensión de los actos reclamados puede ser modificado o revocado ante la presencia de un hecho superveniente, siempre y cuando no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el juicio. Dicho incidente de modificación o revocación a la suspensión por hechos superveniente se tramitará conforme a lo dispuesto por los artículos 358 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en virtud de no tener señalada forma de tramitación especial dentro del juicio de amparo, donde las partes tendrán que acreditar con documentos fehacientes, la existencia o no de hechos supervenientes que puedan conllevar al Juez a modificar o revocar su resolución inicial.

DÉCIMA.- Las autoridades deben obedecer lo resuelto por el Juez de Distrito, en todos y cada uno de sus términos, sin embargo en ocasiones las autoridades no acatan las determinaciones judiciales volviendo a repetir o ejecutar el mismo acto por el cual se concedió la suspensión, ante este supuesto la parte agraviada puede promover la denuncia de violación a la suspensión, la cual tendrá por objeto determinar si las responsables violaron ya sea la suspensión provisional o la suspensión definitiva, y en su caso de resultar fundada la denuncia, se requerirá a las autoridades a fin de que den cumplimiento a la medida cautelar respectiva, dándose vista al Ministerio Público para los efectos legales conducentes.

DÉCIMA PRIMERA.- Desafortunadamente en caso de que las autoridades no cumplan con la suspensión, no existe sanción alguna ni medida de apremio que las constriña a observarla, ya que la denuncia de violación a la suspensión únicamente determina si las responsables transgredieron la medida cautelar, y se le da vista al Ministerio Público, sin que en la práctica suceda algo más; por ello la tramitación de un incidente de inejecución a la suspensión permitiría fincar una responsabilidad a las autoridades, con la posibilidad de recibir una sanción que pudiera ir desde una multa, hasta una destitución de su empleo.

DÉCIMA SEGUNDA.- Si bien es cierto que la suspensión puede ser modificada hasta antes de dictar sentencia ejecutoriada, también lo es que el desacato a una determinación judicial debe ser sancionable, situación que no sucede en el desarrollo del procedimiento incidental. El incidente de inejecución se debería resolver rápidamente por un Tribunal

Colegiado de Circuito, a fin de respetar el principio de celeridad que impera en el incidente de suspensión.

DÉCIMO TERCERA.- Por tanto, si en el expediente principal existe un incidente de inejecución, también sería conveniente su tramitación en el incidente de suspensión, porque tanto es importante que las autoridades cumplan con una sentencia de amparo, como con una suspensión definitiva, ya que ésta tiene como finalidad mantener viva la materia del amparo, al no permitir que se ejecuten los actos que a consideración del gobernado conculcan sus garantías individuales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ARELLANO GARCÍA, CARLOS,
“El Juicio de Amparo”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 1998.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO,
“El Juicio de Amparo”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 2003.
- 3.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO,
“Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 2003.
- 4.- BAZDRECH, LUIS,
“El Juicio de Amparo”,
Editorial Trillas,
México 1983.
- 5.- CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO VÍCTOR,
“Garantías y Amparo”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 1999.
- 6.- CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO VÍCTOR
“La Suspensión del Acto Reclamado”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 2003.
- 7.- CARRACÁ, BOURGET VÍCTOR A.,
“Teoría del Amparo y su Aplicación en Materia Penal”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 2000.

8.- COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIOS Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ASOCIACIÓN CIVIL.

“La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo.”

Cárdenas Editor y Distribuidor,
México, 2000.

9.- CUOTO, RICARDO,

“Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo”

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 1983.

10.- DEL CASTILLO DEL VALLE ALBERTO,

“Ley de Amparo Comentada”,

Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V.,
México 2003.

11.- DEL CASTILLO DEL VALLE ALBERTO,

“Primer Curso de Amparo”,

Edal, Ediciones, S.A. de C.V., 1998.

12.- DE PINA VARA, RAFAEL.

“Diccionario de Derecho”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 2003.

13.- Diccionario Jurídico Espasa,

Editorial Espasa Calpe, Sociedad Anónima,
Madrid, 2000.

14.- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR,

“El Juicio de Amparo”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 1964.

15.- GÓNGORA PIMENTEL, GENARO,

“La Suspensión en Materia Administrativa”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 2003.

16.- GÓNGORA PIMENTEL GENARO DAVID Y SAUCEDO ZAVALA MARÍA GUADALUPE,

“La Suspensión del Acto Reclamado”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,

México 2000

17.- GÓNGORA PIMENTEL, GENARO,

“Introducción al Estudio del Juicio de Amparo”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,

México 1992.

18.- GONZÁLEZ COSÍO ARTURO,

“El Juicio de Amparo”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,

México 2004.

19.- NORIEGA CANTÚ, ALFONSO,

“Lecciones de Amparo”

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,

México 1993.

20.- PALLARES, EDUARDO

“Diccionario de Derecho Procesal Civil”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,

México 1994.

21.- PÉREZ DAYÁN, ALBERTO,

“Ley de Amparo”

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,

México 2003.

22.- POLO BERNAL, EFRAÍN,

“El Juicio de Amparo Contra Leyes”,

Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,

México 2003.

- 23.- RABASA, EMILIO,
“El Artículo 14 y el Juicio Constitucional”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México, 1993.
- 24.- ROMEO LEÓN, ORANTES,
“El Juicio de Amparo (Ensayo Doctrinal)”,
México 1941
- 25.- ROJAS Y CARGÍA,
“El amparo y sus Reformas”,
Edición 1907.
- 26.- SOTO GORDOA, IGNACIO Y LIEVANA PALMA, GILBERTO,
“La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 1997.
- 27.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
“Historia del Amparo en México”,
Tomos I a VI, México 2000.
- 28.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
“La Apariencia del Buen Derecho”,
Serie Debates, México 1996.
- 29.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
“Manual del Juicio de Amparo”,
Editorial Themis, 2000.
- 30.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
“Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencia de amparo”,
Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencia,
México 2000.
- 31.- TENA RAMÍREZ, FELIPE,
“Leyes Fundamentales de México 1808-1992”,
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México 1992.

- 32.- TRON PETIT, JEAN CLAUDE,
“Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo”,
Themis, México 2000.
- 33.- VEGA, FERNANDO,
“Nueva ley de Amparo de Garantías Individuales de 1883”,
Miguel Ángel, Editorial Porrúa, S.A de C.V.,
México 1987

LEGISLACIÓN

- 34.- Código Federal de Procedimientos Civiles vigente.
- 35.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.
- 36.- Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841. Imprenta de José Dolores Espinoza.
Yucatán, 1841.
- 37.- Ley de Amparo vigente.

OTRAS FUENTES

- 38.- Diccionario Jurídico 2000.
Producto de Desarrollo Jurídico D.R.
- 39.- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Disco Compacto de la Suspensión del Acto Reclamado 2000.
- 40.- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Disco Compacto Ius-2003
- 41.- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Disco Compacto del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 a 2000.